

När krisen knackar på

En komparativ studie av Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks
centralförvaltningars bruk av policyinstrument vid den politiska coronahanteringen

Pro gradu-avhandling i offentlig förvaltning
Heidi Magdalena Eriksson, 40743
Åbo Akademi, Åbo
Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi
Våren 2021
Handledare: Siv Sandberg

Abstrakt

Universitet: Åbo Akademi	
Fakultet: Fakulteten för samhällsvetenskaper och ekonomi	
Ämne: Offentlig förvaltning,	
Författare: Heidi Eriksson	
Arbetets titel: En komparativ studie av Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningars bruk av policyinstrument vid den politiska coronahanteringen	
Handledare: Siv Sandberg	
<p>Coronapandemin pågår i skrivande stund (våren 2021) och påverkar hela världen. Norden som i vanliga fall ofta har ett integrerat samarbete har till stor del stängt de nationella gränserna och det tillämpas olika lösningar för att hantera samma utmaning. Det är första gången som Norden i modern tid behöver hantera en så pass komplex kris som coronapandemin, vilket lett till uppkomsten av en ny slags krishantering där centralförvaltningen tidvis behöver ingripa i annars decentraliserade beslutskedjor för att samordna nationella krisåtgärder. Krisers återkommande karaktär och det faktum att pandemihantering är nytt för det moderna Norden ökar behovet av att dra lärdomar från krisen. Målsättningen med denna avhandling är därför att studera likheter och variationer i Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningars politiska krishantering av coronautbrottet.</p> <p>För att praktiskt kunna undersöka variationer och likheter i nordisk krishantering fokuserar avhandlingen på de nordiska centralförvaltningarnas bruk av policyinstrument för att hantera coronautbrottet samt de institutionella dragen som eventuellt påverkar krishanteringen. Den empiriska studiens resultat tyder på att de nordiska centralförvaltningarna använt liknande policyinstrument, även om tillämpningen och utsträckningen av de specifika instrumenten varierar. Resultatet tyder även på att ministermakten och graden av centraliserade befogenheter i krissituationer påverkar antalet policyinstrument som brukas. Detta syns bland annat genom att den danska centralförvaltningen infört flest och hårdast policyinstrument för att hantera coronakrisen medan Sverige infört minst åtgärder, baserat på det granskade materialet.</p> <p>Orsaken till att det förekommer variationer i den nordiska krishanteringen kan delvis härledas till de rättsliga ramverken som tillämpas vid hanteringen av coronapandemin samt den administrativa traditionen. Pandemin har i alla nordiska länder bidragit till en centralisering av ett annars decentraliserat samhällsupplägg, men de nordiska centralförvaltningarna har olika ramverk som tillämpas under krisförhållanden vilket ger centralförvaltningarna varierande befogenheter. Även den administrativa kulturen har påverkat ländernas coronahantering, exempelvis har Finland och Sverige små ministerier och ofta självständiga myndigheter medan Norges och Danmarks politiker har större inflytande på administrationen. Det är alltså enklare för Norge och Danmark att införa snabba åtgärder vid krissituationer.</p>	
Nyckelord: Norden, krishantering, coronapandemin, governance, förvaltning, offentlig förvaltning	
Datum: 24.3.2021	Sidantal: 65 (+ 7 sidor källhänvisningar)

Innehållsförteckning

1. Inledning och bakgrund	1
1.1 Syfte, frågeställning och avgränsning	3
1.2 Coronapandemin	4
1.3 Disposition	6
2. Teoretiskt underlag	7
2.1 Kriser och krishantering	7
2.2 Policyprocess, policylandskap och policydesign	12
2.3 Policyinstrument	15
2.4 Nordiska regeringars förvaltningskultur	19
2.5 Teoretisk sammanfattning	21
3. Genomförandet av studien	23
3.1 Undersökningsupplägget	23
3.2 Datasamling och dataurval	24
3.3 Dataanalys och databearbetning	26
3.4 Policyinstrumentens operationalisering	27
3.5 Validitet och reliabilitet	30
4. Nordiska centralförvaltningars krisberedskap	32
4.1 Finlands krisberedskap	33
4.2 Sveriges krisberedskap	37
4.3 Norges krisberedskap	40
4.4 Danmarks krisberedskap	43
4.5 Sammanfattning av den nordiska krisberedskapen	45
5. Nordiska centralförvaltningars politiska hantering av coronautbrottet	47
5.1 Mjuka policyinstrument	48
5.2 Rättsliga policyinstrument	50
5.3 Finansiella policyinstrument	53
5.4 Hybridinstrument	57
5.5 Resultatsammanfattning	59
6. Avslutande sammanfattning och diskussion	62
Källhänvisningar	66

Tabellförteckning:

Tabell 1. Coronasituationen i Finland, Sverige, Norge och Danmark.

Tabell 2. Krisers orsak (y-axel) och krisens fas (förvaltningens åtgärder) (x-axel).

Tabell 3. Skillnader i policyprocessens vardag och krissituationer.

Tabell 4. Saker att beakta vid användning av policyinstrument till vardags, i krissituationer och faktorer som är viktiga oavsett situation.

Tabell 5. Vad för faktorer påverkar hur centralförvaltningen hanterar en krissituation?

Tabell 6. Operationalisering av de för studien relevanta policyinstrumenten.

Tabell 7. Ansvarsfördelningen under normala omständigheter i Finland.

Tabell 8. Centralförvaltningens styrande regelverk under covid-krisen.

Tabell 9. Nordiska centralförvaltningars bruk av mjuka policyinstrument. Bruket av policyinstrument markeras "x"=ja, "-"=nej.

Tabell 10. Nordiska centralförvaltningars bruk av mjuka policyinstrument (stapeldiagram).

Tabell 11. Nordiska centralförvaltningars bruk av rättsliga policyinstrument. Bruket av policyinstrument markeras "x"=ja, "-"=nej.

Tabell 12. Nordiska centralförvaltningars bruk av rättsliga policyinstrument (stapeldiagram).

Tabell 13. Nordiska centralförvaltningars bruk av ekonomiska policyinstrument. Bruket av policyinstrument markeras "x"=ja, "-"=nej.

Tabell 14. Nordiska centralförvaltningars bruk av ekonomiska policyinstrument (stapeldiagram).

Tabell 15. Nordiska centralförvaltningars bruk av hybridinstrument. Bruket av policyinstrument markeras "x"=ja, "-"=nej.

Tabell 16. Nordiska centralförvaltningars bruk av hybridinstrument (stapeldiagram).

Tabell 17. De nordiska centralförvaltningarnas bruk av policyinstrument.

1. Inledning och bakgrund

Vid omfattande, gränsöverskridande kriser är det främst centralförvaltningen, alltså regeringen, ministrarna, ministerierna och de statliga myndigheterna, som ansvarar för att hantera situationen och skydda befolkningen. I Norden kännetecknas statsförvaltningen i normala fall av en tydlig beslutsfattande makt i parlamentet samt decentralisering då regionerna och kommunerna har stort ansvar för medborgarnära service som dagvård, skola och äldreomsorg. Vid omfattande krislägen förändras dock maktstrukturen och centralförvaltningen får större möjlighet att fatta snabba beslut på egen hand samt samordna andra institutioners verksamhet, bland annat regionernas och kommunernas. Exempelvis är det i normala fall främst kommunerna som ansvarar för skolorna men i krissituationer kan beslutanderätten kring bland annat stängande av skolor ges till centralförvaltningen för att smidigare kunna införa nationella krisåtgärder.

Trots att Norden ofta utgår från samma strukturella grunder så har den i skrivande stund pågående coronapandemin visat att Norden som annars ofta kännetecknas av ett integrerat samarbete och likheter i samhällsdrag till stor del stängt de nationella gränserna och tillämpat olika lösningar för att hantera samma utmaning. Trots att de nordiska länderna har liknande samhällsstruktur så finns det nämligen administrativa och rättsliga variationer som leder till skillnader i sättet man hanterar kriser. Ett för denna avhandling viktigt exempel är det faktum att Finland och Sverige har små ministerier och i stor utsträckning självständiga myndigheter medan Norges och Danmarks politiker har större inflytande på administrationen. Det är alltså enklare för Norge och Danmark att införa snabba åtgärder vid krissituationer (Strang, 2020). Det förekommer även variationer sätt till de rättsliga ramverken som styr krishantering. För att underlätta krishantering som ofta kännetecknas av tidspress har centralförvaltningarna ofta färdigt etablerade regelverk som träder i kraft vid krissituationer och som ger regeringen utvidgade befogenheter i syfte att skydda befolkningen. Exempelvis får Finlands regeringen genom beredskapslagen (29.12.2011/1552) möjlighet att bruka strängare styrmedel än vanligt, de kan bland annat inskränka på de mänskliga friheterna i ett försök att under undantagsförhållanden skydda medborgarna. De nordiska länderna har dock olika regelverk som träder i kraft under krissituationer, samtidigt som de brukar de utvidgade befogenheterna i olika utsträckning, vilket leder till variationer sett till krishantering.

Det är första gången som Norden i modern tid behöver hantera en så komplex kris som coronapandemin, vilket lett till uppkomsten av en ny slags krishantering där centralförvaltningen tidvis behöver ingripa i annars decentraliserade beslutskedjor för att samordna nationella restriktioner och rekommendationer. Krisers återkommande karaktär och det faktum att pandemihantering är nytt för det moderna Norden ökar behovet av att dra lärdomar från krisen.

Även andra aktörer som NordForsk, ett organ underställt det Nordiska ministerrådet som arbetar med finansiering av för Norden relevant forskning, har belyst behovet av studier kring hur de nordiska regeringarna förhåller sig till beredskap och krishantering. NordForsks direktör, Arne Flåøyen, menar att det finns mycket att lära från de nordiska ländernas hantering av den pågående pandemin, han säger bland annat att:

”Covid-19 är den största kris som drabbat våra nordiska länder sedan andra världskriget. Våra samhällen är satta på stora prov, och vi försöker hantera situationen på bästa möjliga sätt. Vi talar gärna om att Norden är världens mest integrerade region, men i den aktuella krisen ser vi att det är svårt att samordna insatser över nationsgränserna ... Varje land har sin egen strategi och sina egna lösningar på covid-19. Ur en forskares perspektiv kan det vi ser nu jämföras med ett gediget experiment om hur man försöker lösa samma kris, men på olika sätt. Genom att samarbeta kring forskning kan vi lära av varandra och rusta våra samhällen bättre för att hantera kommande pandemier.” (Nordiskt samarbete, publicerad 14.04.20)

Målsättningen med denna avhandling är att bidra till denna kunskapslucka genom att studera likheter och variationer i Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningars politiska coronahantering. För att praktiskt kunna undersöka variationer och likheter i nordisk krishantering fokuserar avhandlingen främst på de nordiska centralförvaltningarnas bruk av policyinstrument för att hantera krisen samt de institutionella och rättsliga dragen som påverkar krishanteringen.

1.1 Syfte, avgränsning och frågeställning

Fokuset för denna avhandling är alltså Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningars politiska coronahantering. Centralförvaltningen får som ovan nämnts ofta utvidgade befogenheter i krissituationer men det förekommer variationer sett till förvaltningstradition, det rättsliga ramverk som träder i kraft i pandemisituationer, de befogenheter som det rättsliga ramverket tillåter samt den praktiska hanteringen och bruket av policyinstrument för att hantera coronautbrottet. Utgångspunkten för denna avhandling är att det finns ett samband mellan de rättsliga förutsättningarna som de nordiska centralförvaltningarnas krislagstiftning möjliggör och den faktiska krishanteringen. Avhandlingens syfte är således att utgående från en teoretisk ram kring bland annat centralförvaltningars krishantering och policyprocess kartlägga variationer i nordiska regeringars krislagstiftning, valda policyinstrument och politiska krishantering av coronakrisen. Det är således en kartläggande studie med ett komparativt element.

För att förtydliga studiens avgränsning är det i ett inledande stadie viktigt att betona att en kris kan ha flera olika nivåer. Coronautbrottet har visat sig vara (eller åtminstone bidragit till) både en medicinsk, ekonomisk och social kris. Detta innebär att coronakrisen hanteras på flera olika fronter av ett flertal olika aktörer. I den här studien beaktas endast centralförvaltningarnas politiska krishantering, inte exempelvis den medicinska nivån eller hur hälso- och sjukvården handskas med krisen. Detta för att det är just centralförvaltningarna som genom centraliseringen vid krissituationer ofta får utvidgade befogenheter för att samordna krishanteringen. Det är intressant att studera just de nordiska länderna då de i sin verksamhetsform och grundläggande värderingar vanligtvis är relativt likformiga. Valet att inte inkludera Island i studien har att göra med dess låga invånarantal jämfört med de övriga nordiska länderna samt dess ö-status.

Forskningsfrågor som ämnas besvaras genom denna studie är:

- 1. Vilka ramverk har påverkat de fyra nordiska centralförvaltningarnas coronahantering?*
- 2. Hurdana policyinstrument har Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningar använt i försök att få bukt med coronakrisen?*
- 3. I vilken utsträckning har de nordiska regeringarna brukat de utvalda policyinstrumenten?*
- 4. Finns det skillnader och likheter i de nordiska centralförvaltningarnas krishantering?*

Krishantering är idag en stor del av centralförvaltningens arbete och kriser är ett återkommande fenomen i samhället. Det är därför viktigt att studera kriser som coronautbrottet och centralförvaltningars krishantering då det kan bidra till potentiella lärdomar inför kommande kriser och utmaningar. Trots att studien innehåller ett jämförande element så är tanken inte att utse en vinnare eller förlorare utan främst att skapa eventuella lärdomar inför framtiden.

1.2 Coronapandemin

I detta kapitel beskrivs kort coronautbrottet och smittoläget i Norden för att klargöra pandemins omfattning. Världshälsoorganisationen (WHO) som är en viktig aktör i den globala smittohanteringen beskriver covid-19 som en smittosam sjukdom orsakad av det nyligen funna coronaviruset. Virusnet smittar främst genom droppsmitta, det vill säga genom exempelvis saliv eller snor när en smittad person nyser eller snyter sig. Man kan således undvika smittospridning genom exempelvis god hand- och hosthygien samt social distansering. De flesta människor som får covid-19 får milda eller måttliga symptom och eventuella andningsbesvär. För personer i riskgrupper, till exempel äldre individer eller personer med underliggande sjukdomar, kan viruset dock vara allvarligt och i värsta fall dödligt. Enligt WHO är bästa sättet att kontrollera smittan genom att vara välinformerad om covid-19 och hur det smittar (WHO, 2020).

Coronaviruset hamnade på WHO:s agenda den 31 december 2019 då Wuhan i Kina rapporterade om insjuknade. Det är oklart exakt hur viruset uppstod, men det kom sannolikt från en enskild smitta som skedde mellan djur och människa. Norden konstaterade sitt första covid-fall i slutet av januari 2020 då en turist från Wuhan insjuknade i Finland. Nedan i tabell 1 kan man se Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks invånarantal, det totala antalet konstaterade covid-fall i april, september och december samt det totala antalet covid-relaterade dödsfall i landet under år 2020. Tabellen ger en bild över hur omfattande smittan var även i Norden. Den mest markanta skillnaden de nordiska ländernas situation emellan är att Sveriges antal smittade och döda i covid-19 är flertalet gånger större än de övriga ländernas.

Tabell 1. Coronasituationen i Finland, Sverige, Norge och Danmark. Källa: worldometers

Land	Invånar- antal 2019	Konstaterat antal covid-fall t.o.m. april 2020	Konstaterat antal covid-fall t.o.m. september 2020	Totalt antal covid-dödsfall t.o.m. september 2020	Totalt antal konstaterade covid-fall t.o.m. december 2020	Totalt antal covid- dödsfall t.o.m. december 2020
Finland	5,52 miljoner	1 446	8 142	336	36 107	561
Sverige	10,23 miljoner	5 321	84 567	5 803	454 761	9 818
Norge	5,81 miljoner	4 877	10 871	264	49 567	436
Danmark	5,39 miljoner	3 107	17 084	625	163 479	1 298

Det är ännu något oklart exakt vilka faktorer som påverkar smittosituationen i länderna utöver de specifika krisåtgärderna och de rättsliga ramarna beslutsfattarna agerar inom. För att belysa krisens komplexitet är det värt att påpeka att det spekulerats att ländernas befolkningstäthet (Wong & Li 2020), klimat, ekonomi, demokratiska situation (Hossain, 2020) samt sjuk- och hälsovårdssystem kan inverka på nationernas smittoläge. Det är viktigt att genomgående beakta att krisens komplexitet påverkas av flertalet faktorer, även om denna avhandling endast fokuserar på ett fåtal.

Coronakrisen har emellanåt jämförts med spanska sjukan som härjade i slutet av första världskriget. Det finns vissa likheter om man ser på hur viruset snabbt spred sig över jordklotet samt i sättet regeringars åtgärder kraftigt varierar. Centralförvaltningarnas insatser har varierat från att delvis ignorera problemet till att införa stränga utgångsförbud och begränsa rörelsefriheten, vilket i sin tur lett till varierande antal döds- och smittofall länder emellan (Brands & Gavin 2020). På bara några månader har samhällen gått från ett scenario där pandemier inte upplevs vara ett direkt hot till att leva med dess medföljande konsekvenser och osäkerhet. Man vet fortfarande inte exakt hur coronaviruset sprids, varför det påverkar vissa demografiska grupper mer än andra eller hur man bäst begränsar och behandlar det. Den europeiska uppfattningen har dock redan från försommaren 2020 varit att massvaccinationer kan vara den mest hållbara lösningen. Vaccinationerna påbörjades inom EU-området i slutet av december 2020 och det är EU som ansvarar för uppköpet av vaccin även om det är medlemsstaterna som enligt nationella vaccinationsstrategier distribuerar det (Europeiska kommissionen, hämtad 1.2.2021).

Idag förs en livlig debatt kring vad som gjorts rätt och fel vid coronahanteringen. Pandemin har rubbat mångas tilltro till vetenskap och beslutsfattare då viruset tog världen på sängkanten - även om så kanske inte borde varit fallet. Offentliga hälsoexperter och epidemiologer har länge varnat för virala pandemier, speciellt riskerna med virus som rör sig från andra levande varelser till människor. Sars, mers och ebola har visat faran med sjukdomar som rör sig över nationsgränser och samtidigt belyst behovet av både nationella och internationella åtgärder. Dessa tidiga varningsrop har dock gått relativt obemärkta och många länder var inte förberedda och har inte kunnat hantera coronautbrottet effektivt till följd av detta (Brands & Gavin 2020). Kort sagt har coronakrisen påverkat världen och de nordiska länderna hårt vilket för med sig ett stort antal frågor som i nuläget saknar fullständiga svar. Detta ökar pressen på centralförvaltningen, dess krisåtgärder samt behovet av studier som drar lärdomar från coronakrisen inför framtiden.

1.3 Disposition

Coronakrisen är alltså en i skrivande stund pågående kris som påverkar hela världen. Nordiska länder som annars ofta kännetecknas av likformighet tillämpar olika lösningar på samma utmaningar, delvis på grund av de varierande rättsliga och institutionella ramverk som styr centralförvaltningarnas krishanteringen. Krisers återkommande karaktär och det faktum att pandemihantering är nytt för det moderna Norden ökar behovet av att dra lärdomar från krisen, vilket är målsättningen med denna avhandling. Kommande kapitel innehåller ett teoretiskt underlag, ett kapitel som klargör genomförandet av den empiriska studien, den faktiska empiriska studien som kartlägger centralförvaltningarnas rättsliga krisberedskap och bruk av policyinstrument samt avslutningsvis en resultatdiskussion och sammanfattning.

Det teoretiska underlaget i avhandlingens andra kapitlet skapar en större förståelse av den empiriska delen som introduceras i kapitel fyra. Teorin behandlar kriser och krishantering för att sätta in coronakrisen i sitt rätta sammanhang och beskriva centralförvaltningarnas dilemman. Efter det beskrivs den normativa policyprocessen som förklarar hur beslut formas för att förstå vad centralförvaltningen bör beakta vid krishanteringen. Sedan flyttas fokuset närmare in på policylandskap, policydesign och policyinstrument som beskriver hur regeringars beslutsprocess formas utifrån de tillgängliga förutsättningarna samt hur man kan resonera kring tillgängliga krisåtgärder. Sedan presenteras även de nordiska centralförvaltningarnas verksamhetsdrag för att ge viss insyn kring vilka omständigheter som generellt styr de nordiska regeringarna.

Avhandlingens tredje kapitel tydliggör den empiriska studiens upplägg sett till bland annat datainsamling och urval, hur data bearbetas och analyseras samt studiens validitet och reliabilitet. Det är även i det tredje kapitlet som begreppet policyinstrument operationaliseras. Tanken är att detta kapitel ska förklara den empiriska studiens genomförande, alltså vilket material som granskas, informationshantering och vad som bör beaktas när man läser studien.

Avhandlingens empiriska del inleds i kapitel fyra som diskuterar de nordiska centralförvaltningarnas krisberedskap med fokus på de rättsliga ramverk som tillämpats vid coronahanteringen. Alltså kort sagt vilken lagstiftning och vilka principer som styr Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks politiska krishantering av coronapandemin. Kapitel fem kartlägger sedan de faktiska policyinstrument som vidtagits utifrån materialet och undersökningsupplägget som klargörs i kapitel tre. Resultatet diskuteras komparativt och avhandlingen avslutas med en heltäckande sammanfattning. Målet med studien är som tidigare nämnts inte att dra slutsatser kring vem som klarat sig bättre eller sämre, utan främst att identifiera eventuella mönster, likheter och olikheter kring hur de nordiska centralförvaltningarna hanterat krisen.

2. Teoretiskt underlag

Kapitel två utgör avhandlingens teoretiska ramverk och består av för avhandlingen relevant tidigare forskning inom bland annat kriser, krishantering, policyprocessen, policydesign och policyinstrument samt nordisk förvaltningskultur. Avhandlingen behandlar kriser och krishantering i kapitel 2.1 för att sätta in covid-krisen i ett mer förståeligt sammanhang samt för att diskutera centralförvaltningens dilemman vid coronahanteringen. Kapitel 2.2 beskriver policyprocessen, policylandskap och policydesign, alltså hur centralförvaltningen fattar och formar beslut. I kapitlet förklarar även hur centralförvaltningens beslutsfattande ser ut i krissituationer respektive till vardags. Kapitel 2.3 diskuterar policyinstrument, främst på ett generellt plan för att sedan gå närmare in på avhandlingens operationalisering av policyinstrument i kapitel 3.4. Kapitel 2.4 diskuterar nordisk förvaltningskultur för att skapa en tydlig bild av nordiska samhällsvärderingar och variationer i institutionella sammanhang. Avslutningsvis sammanfattas det teoretiska underlaget i kapitel 2.5 för att i kapitel 3 gå närmare in på genomförandet av den empiriska studien.

2.1 Kriser och krishantering

Coronapandemin är en i skrivande stund aktuell och ännu ”olöst” kris. I detta kapitel diskuteras därför krisbegreppet och krishantering i ett försök att fördjupa förståelsen för de omständigheter och frågeställningar centralförvaltningen arbetar med.

Rosenthal och Hart (1996) definierar en kris som en situation där det finns ett upplevt hot mot ett socialt systems kärnvärderingar eller livsuppehållande funktioner som kräver akut hantering under osäkra omständigheter. Andra talar om en kris när potentiella hot, exempelvis terroristattacker, börskrascher, klimatförändringar och nya pandemier, blir verklighet (Rosenthal, Boin & Comfort, 2001). Somliga menar även att en kris inte existerar utanför människors uppfattning. Med detta menas att begreppet ”kris” är något människor sammanlänkar med det man gemensamt upplever är under hot. Enligt detta synsätt är något bara en kris när människor upplever att något är under direkt hot och kräver direkta motreaktioner. Ytterligare ett sätt att se kriser är som empiriska fenomen, alltså något som kan mätas och vars effekter kan observeras (Boin, Ekengren & Rhinard 2020). Coronakrisen kan tänkas passa in på samtliga ovanstående krisdefinitioner, dels för att samhället uppfattar det som en kris och dels genom pandemins konkreta effekter på omgivningen.

Kriser kan också sägas ha olika ”egenskaper”. Coronakrisen har till exempel beskrivits som en krypande kris (”creeping crisis”). En krypande kris innebär ett hot mot kollektivt delade värderingar/system, är antydd av tidigare händelser samt bristfälligt uppmärksammas av ledande auktoriteter. Detta syns bland annat på sättet beslutsfattare inte direkt reagerade och förberedde sig

på pandemin trots att man såg hur viruset snabbt spred sig från Kina till omvärlden. En ond cirkel av oförmåga att reagera i förebyggande syfte helt enkelt. Coronakrisen kröp sig således på länder och beslutsfattare fullt synlig. Detta är dock inget nytt fenomen och hände bland annat med aids, klimatkrisen och migrationskrisen 2015. Något kan ligga och bubbla länge innan människor upplever att det kokar över och börjar kalla det "kris". Som nämndes i introduktionen har experter länge varnat för att en pandemi snabbt kan bli verklighet, men det här sortens hot är lätta att ignorera fram tills det att de drabbar näromgivningen (Boin, Ekengren & Rhinard, 2020).

Somliga menar att den här oförmågan att bearbeta kriser beror på att kriser inte passar in i det etablerade förvaltningssammanhanget och att kriser i takt med samhällsutvecklingen blir allt mer utmanande att hantera. Kriser går allt mer över geografiska och administrativa gränser vilket testar centralförvaltningens koordination, leverans samt rättsliga och analytiska kapacitet. Gränsöverskridande kriser utmanar de existerande förvaltningsmönstren och belyser ofta en obalans mellan den organisatoriska strukturen och problemstrukturen (Christensen & Laegreid, 2016). Detta blev exempelvis tydligt under coronakrisen då vissa länder inte hade rättsliga förutsättningar att centralisera beslutsfattandet och ge regeringen de befogenheter som krävs för att samordna krishantering. Detta ledde i sin tur till att många valde att skapa ny lagstiftning eller anpassa tidigare ramverk för att hantera coronapandemin.

Coronautbrottet kan även definieras som ett så kallat "lömskt problem" ("wicked problem") som kräver koordination mellan flertalet aktörer, organisationer och uppfattningar. Så kallade lömska problem är svårdefinierade då de är så tätt sammanflätade med andra problem. När man har att göra med ett lömskt problem som coronautbrottet måste man först bestämma huruvida målsättningen är att lindra, utrota eller anpassa sig till problemet. Sedan måste man förstå sambandet mellan huvudproblemet, coronautbrottet, och andra medföljande problem som arbetslöshet och överbelastad sjukvård. Lömska problem eller kriser överlag har sällan en bra, mätbar eller tydlig lösning (Peters 2018). Majoriteten organisationer och institutioner har som ovan nämnts heller inte blivit skapade för att kunna förutse eller hantera kriser effektivt. De saknar därför de grundläggande färdigheterna och kunskaperna för effektiv krishantering (Mitroff 2000).

Krishantering syftar generellt till processen varvid en institution hanterar en kris innan, under och efter att den har hänt. Processen inkluderar identifierande, utvärdering, förståelse av och bearbetning av krisen. Krishantering handlar inte bara om praktisk och teknisk begränsning av krisens effekter (även om det är denna avhandlings huvudsakliga fokus) utan involverar även konflikter och utmaningar inom bland annat makt, tillit och legitimitet (Christensen & Laegreid, 2016). Andrew (2013) utgår från att krishantering spelar in i specifika institutionella, politiska och

organisatoriska sammanhang som styr hanteringenens prestanda. Coronahanteringen sker exempelvis inom flertalet institutioner men det är främst centralförvaltningen som samordnar nationella krisåtgärder. Centralförvaltningarnas krishantering spelar dock in i olika institutionella och politiska sammanhang då det förekommer nordiska variationer kring bland annat ministermakt samt rättsliga krisramverk. Krishantering anstränger därför både centralförvaltningarnas kapacitet och legitimitet. Christensen och Laegerid (2016) påtalar vikten av båda delar: ”We highlight the importance of building organizational capacity by focusing on the coordination of public resources, decision-making systems, and governance tools, and we underscore the relevance of legitimacy by emphasizing the importance of public perceptions, attitudes, and trust vis-à-vis government arrangements for crisis management”.

Även krisens fas, typ samt orsaken till krisen påverkar regeringens funktion i krishanteringen. Är exempelvis krisens fas i ett skede där den kräver förebyggande åtgärder eller praktisk hantering samt är orsaken till krisen naturskapad eller människoskapad. I tabell 2 nedan ser man ett exempel på vad detta innebär (Fimreite m.fl. 2011). En kris passar vanligtvis in i en ruta men det är svårt att sätta in komplexa kriser som coronapandemin i endast en ruta. Pandemin kan anses vara naturskapad samtidigt som den upprätthålls av människoaktiviteter, vilket innebär att man delvis kan se pandemin som människoskapad. Jämfört med andra naturskapade kriser som stormar, jordbävningar och tsunamis är coronabrottet även mer gränsöverskridande än kriser som ofta drabbar geografiskt avgränsade områden. Då coronakrisen pågått i snart ett år kan man också konstatera att pandemins direkta hot är mer långdraget än andra naturskapade katastrofer. Krisens fas är också mer komplex då centralförvaltningen både förebygger vidare smittspridning genom att tillämpa olika policyinstrument samtidigt som den måste hantera pandemins och restriktionernas effekter, bland annat medicinska och ekonomiska.

Tabell 2. Krisers orsak (x-axel) och krisens fas sett till förvaltningens åtgärder (y-axel). (Sandbergs tolkning av Fimreite 2011)

	Naturskapad	Människoskapad
Förebyggande	Flygförbudet efter det isländska askmolnet	Antiterroråtgärder
Hantering	Stormskador	Terrorattacken vid trätorget

När det kommer till krishantering finns heller ingen enskild eller tydlig lösning vilket belyser vikten av att särskilja på både typen av kris och kontext. Trots att det inte finns ett facit i krishantering så finns det nämligen flertalet studier och tidigare erfarenheter som man kan ta övergripande lärdomar från. Bland annat behöver regeringen i sin krishantering agera stabilt och signalera ledarskap. De

måste även handla snabbt, vilket begränsar antalet hanteringsalternativ (Christensen & Laegreid, 2016), Pech & Slade (2003) beskriver hur kritiskt beslutsfattande kräver tillräckligt med tid och rum för att formas. När krisen är sådan att beslutsfattaren har varken tid eller rum för analys, reflektion eller eftertänksamma handlingar, är det möjligt att det slutliga beslutet är sammanflätat med risker och problem. Under krissituationer är det dock svårt att styra genom fullständig konsensus då tidspress och hot kräver snabba beslut, alltså måste regeringen agera snabbt och inte fastna i långa debatter (Sapriel 2003). Det här är även orsaken till att det sker en centralisering vid krissituationer och att det ofta är det ansvariga ministeriet som tar huvudansvaret för samordningen, under coronapandemin är det exempelvis främst ländernas hälsovårdsministerium som ansvarat för krishanteringen. Beslutsfattare behöver även korrekt och tillräcklig information vilket varit utmanande under coronautbrottet. Har man inte tillgång till rätt sorts information måste man som beslutsfattare försöka samla och validera data för att kunna bestämma nästa steg (Ho, 2009), vilket även det kräver tid som inte alltid finns tillgänglig. Osäkerheten kring denna nya slags krishantering av pandemier i Norden har därför bidragit till stora utmaningar då man inte är har tidigare erfarenheter från området samt tids- och informationsbrist.

En i krislitteraturen återkommande nyckel till att hantera kriser är bra förberedelse. Tyvärr är det sällan regeringar och beslutsfattare faktiskt förbereder för specifika kriser på förhand, så var också fallet för de nordiska länderna under coronakrisen då det fanns få färdiga pandemistategier samtidigt som de rättsliga ramverk som i början styrde pandemihanteringen inte var skapta för att hantera denna typ av utspridda pandemier. En orsak till att förberedande och förebyggande arbete ofta är bristfälligt är att det inte finns stor politisk vinst i att ta åt sig ära för kriser som inte inträffar. Det är även svårt att förbereda sig för kriser som man inte upplevt eller upplever som direkta hot (Boin m.fl. 2005). En stor del av krishantering hänger alltså på att vara väl förberedd, inte nödvändigtvis på detaljnivå men att åtminstone ha en allmän kännedom om vilka medel som finns tillgängliga, vilka nätverk som kan tas i bruk och så vidare.

Litteraturen förespråkar även att krishanteringens design bygger på decentralisering. Somliga menar att centralförvaltningen främst bör assistera, möjliggöra och vara redo att ta över när underliggande institutioners kapacitet inte räcker till. Regeringen bör dock vara flexibel och fatta beslut som understående aktörer kan följa om situationen kräver det (Rosenthal, Boin and Comfort, 2001). Då coronautbrottet var så pass utspritt och påverkade en så stor del av samhället valde samtliga nordiska centralförvaltningarna att centralisera beslutsfattandet för att kunna införa nationella restriktioner och rekommendationer. Samtliga nordiska länder har dock bara centraliserat beslutsfattandet när det inte gått att hantera situationen enligt den vanliga decentraliserade modellen.

Kort sagt tenderar kriser som coronapandemin vara oförutsägbara, kräva snabba reaktioner samt väcka missnöje och debatt. Att planera inför det oväntade, hantera tvetydighet, brådskande behov och samtidigt beakta medborgares förväntningar på ledarskap testar gränserna för vad den offentliga förvaltningen klarar av (Boin m.fl. 2013). Den administrativa processen som ansvarar för krishantering kännetecknas av spänningar som saknar generella lösningar. Regeringen måste prioritera både legitimitet och kapacitet, vilket är svårt när det kommer till att hantera kriser som kräver åtgärder och ingrepp från flertalet institutioner och sektorer (Hood 1991). Trots att det finns otroligt mycket forskning kring hur man fattar ”goda beslut” vid krishantering så är faktum fortfarande att beslutsprocessen varierar beroende på situation. Det vill säga att det som fungerar för en beslutsfattare vid ett tillfälle kan leda till en kris för en annan. Krissituationer är svåra att förutspå och förändras snabbt. Beslutsfattare får därmed ansvaret att förmedla förutsägbarhet (legitimitet) och kontroll (kapacitet). De står även ensamt ansvariga för sina beslut om de visar sig vara bristfälliga. Krishantering och beslutsfattandets kvalitet styrs mycket av de beslutsfattare som är i kontroll vid den specifika tillpunkten. Det vore därför viktigt att dessa personer tränas och utbildas för att hantera kriser (Ho, 2009.)

Kriser är sammanfattningsvis en del av världen idag och man står ständigt inför nya utmaningar samt hanterar konsekvenserna av tidigare kriser. Kriser är inte längre ovanliga utan är invävda i samhällets vardag. Trots att inte alla kriser kan förutspås eller förhindras kan de hanteras effektivare om man förstår dem och systemet som hanterar dem. Kriser är väldigt svåra att hantera på så vis att de varierar och att det saknas givna, universella lösningar. Vissa menar att det bästa sättet att hantera en kris är genom att uppleva den och lära sig inför nästa gång vad som funkar och inte (Wouter, 2020). Somliga menar exempelvis att orsaken till att Finland trots samma förvaltningstradition som Sverige har handlat annorlunda än Sverige kan ha att göra med Finlands historiska erfarenheter från andra världskriget. Lärdomen från kriget var att om alla följer statens order kommer allt att vara okej och det finns en förväntan om att regeringen kommer att vara beredd att agera snabbt och kraftfullt. I Norge och Danmark handlade krigserfarenheten mer om att individens ansvar var viktigt, medan man kanske kan säga att Sverige saknar en jämförbar krisupplevelse (Strang, 2020).

2.2 Policyprocess, policylandskap och policydesign

Ovanstående kapitel förtydligar att coronautbrottet utgör en komplex kris, att det vid omfattande kriser är centralförvaltningen som hanterar situationer som kräver nationella krisåtgärder samt att det inte finns någon färdig krishanteringsmall som garanterar bästa möjliga resultat. För att verkligen förstå krishantering och varför de nordiska centralförvaltningarna valt att agera som de gjort vid coronahanteringen är det nödvändigt att förstå hur beslut fattas och formas i statsmakten. Här blir begrepp som policyprocess, policylandskap, policydesign och policyinstrument viktiga. Policy är en process som fokuserar på problemlösning och involverar teknikaliteter samt olika perspektiv och förslag på hur man bör gå tillväga (Clerk 2002). Policy skapas på flera olika nivåer och institutioner, i den här studien är det dock centralförvaltningens policy som står i fokus. Som exempel på för avhandlingen relevant policy kan man se på Norges tidslinje över coronaåtgärder som räknar upp bland annat delegering av ansvar, praktiska åtgärder och samordningen av dessa (norska regeringens hemsida, hämtad 13.3.2021).

Policyprocessen kan beskrivas som den politiskt-administrativa processen, det vill säga samarbetet mellan politiker och tjänstemän, där man arbetar för att fatta politiska beslut samt få dem till implementering. Hoppet är alltid att en ny policy ska lösa ett existerande problem (Peters 2018). Policys skapas dock inte i ett vakuum, oavsett om det är kristider eller inte. Beslutsfattares beslutsprocess styrs till stor del av existerande policylandskap ("policyscape") (Mettler 2016), det vill säga tidigare beslut som påverkar ramverket man kan agera inom. Policylandskapet stadgar inte bara status quo för beslutsfattare utan utgörs också av de regelverk som tas i bruk under krissituationer. Det regelverk som styr beslutsfattare i krissituationer kan också sägas utgöra staters krisförberedelse, något som behandlas närmare i kapitel 4. (Ólafsson m.fl. 2016). Ett praktiskt exempel på vikten av ett fungerande policylandskap för konstruktiv krishantering är den svenska smittskyddslagen. I den svenska smittskyddslagen ligger fokus på frivillighet och den enskildes rätt/integritet står i centrum medan följderna på kollektiv nivå kommer i andra hand. Detta har visat sig vara utmanande under pandemins krishantering då lagen gör det svårt att samordna nationella åtgärder (Expressen, Marteus, publicerad 10.6.20). I slutet av 2020 insåg Sverige att man bör ändra det nuvarande policylandskapet. Målsättningen med förändringen i form av en pandemilag för covid-19 var att ge regeringen befogenhet att besluta om fler bindande smittskyddsåtgärder än vad tidigare var möjligt (Regeringskansliets hemsida, hämtad 28.12.20). Policylandskap spelar alltså en vital roll för centralförvaltningarnas utgångsläge vid krishantering och är en stor orsak till att det förekommit nordiska variationer i krisåtgärder och smittoläge.

Det är för studien även viktigt att belysa skillnader och likheter i policyprocessen när det kommer till krishantering respektive ”vardagssituationer”. Exempelvis associeras kriser ofta med ett mer politiserat och centraliserat beslutsfattande än i vanliga fall (Boin & Hart 2003). Detta beror på att regeringar ofta får extraordinär makt i krissituationer då något måste göras snabbt och samordnas nationellt samtidigt som krishantering ofta hänger ihop med tids- och resursbegränsningen i samband med bristfällig information. Tanken är alltså att en centraliserad grupp beslutsfattare anses vara mer kapabla att hantera en kritisk situation än större grupper aktörer på olika plan. Trots den här generella och tillsynes logiska logiken så är det här inte alltid det bästa sättet att hantera en kris (Hart 1993). Boin och Hart (2003) poängterar följande: “In reality, crisis-response efforts depend on many people in several networks. At the political-strategic level, efforts to radically centralize decision-making authority tend to cause more friction than they resolve because they disturb well-established authority patterns”.

Vid krishanteringen av coronautbrottet är också policyprocessens utformande av intresse, något som kallas policydesign. Howlett och hans kollegor (2015) definierar policydesign som den avsiktliga och medvetna processen där man definierar politiska mål och ansluter dem till instrument som förväntas förverkliga dessa målsättningar. Den generella poängen med policydesign är alltså att precisera målsättningar och hur man vill uppnå dessa. Man kan även säga att policydesign handlar om att sammanlänka problem, lösningar, policyinstrument, värderingar och implementering (Peters 2018). Man kan se policydesign som ett alternativ till att fatta beslut baserat på en slumpmässig, lös idé om utveckling. I flera länders policyprocess finns dock det slumpmässiga inslaget fortfarande kvar. Policydesign har studerats både från politiska och tekniska vinklar, oavsett infallsvinkel är designens målsättning att skapa bra policy samt en uppfattning om vad god policy är (Peters 2018).

Policydesign kan kort sagt anses handla om att skapa en acceptabel definition av ett problem, välja instrument som ska ”lösa” problemet och slutligen implementera den valda lösningen. När man ser på coronapandemin har det dock krävts flera policyprocesser och tillhörande policydesign. Det handlar visserligen om ett problem, coronapandemin, men dess konsekvenser är inte bara medicinska utan även sociala och ekonomiska, vilket kräver flera olika instrument och åtgärder på samma gång. Ett annat sätt att se på policydesign är att sätta de tillgängliga instrumenten i fokus och anta att det främst är genom dem man löser problemen. Då man hanterar komplexa problem blir detta svårt då man varken kan se problemets alla dimensioner eller ett självklart sätt att hantera det på. I ett sånt fall, som vid hanteringen av coronapandemin, är det alltså nödvändigt att överväga flertalet olika instrument och alternativ. Man kan välja att dela upp ett komplext problem i ”hanterbara bitar” och ta tag i varje bit med de instrument som ter sig lämpliga för den specifika problematiken (Peters 2018).

När man har att göra med ett så pass komplext problem som coronakrisen finns det alltså flertalet faktorer som bör beaktas. Man måste förstå att alla problem inte kan hanteras likadant samtidigt som man bör komma ihåg den sociala och politiska verkligheten man agerar i. Det bör även skapas något slags mått på när man ”lyckas” för att fortsätta utveckla policyprocessen. Problemet med komplexa, lömska problem är att de är så mångsidiga så det är svårt att märka när man gör något rätt. Centralförvaltningen har också en tendens att gå in i gamla mönster, man vill helst lösa alla problem med samma slags design och policyinstrument, vilket inte alltid är effektivt. Aktörer i policy- och designprocessen bör även ha i åtanke att policydesign i grunden är politisk. Därför vill man oftast använda incitament hellre än tvång för att nå önskvärd slutsats. Då policydesign kräver medborgares inverkan och godkännande är det nödvändigt att det baserar sig i humana värderingar (Peters 2018).

Krisers komplexitet, poliscapets inverkan, förväntningar på centralförvaltningen och bredden av policyinstrument försvårar kort sagt krishanteringen. Offentliga ledare måste beakta allt från effektivitet till rättvisa, hanterbarhet och politisk legitimitet innan de nyttjar ett policyinstrument. Mångfalden av policyinstrument har gjort att man under vanliga omständigheter delvis kan skraddarsy offentliga ageranden för att handskas med specifika utmaningar, delvis genom att förändra existerande policylandskap (Salamon 2002). Detta är dock inte alltid fallet vid krissituationer då det saknas tid att skapa nya modeller och statsmakten blir tvungen att nyttja de instrument man har till sitt förfogande. En utmaning när det gäller att studera coronahanteringen komparativt är också att det inte är fråga om en policyprocess, utan många tiotals i varje land, där länderna dessutom använder sig av olika policyinstrument (Sandberg 2020). I tabell 3 kan man se en sammanfattning av policyprocessen till vardags och i krissituationer.

Tabell 3. Skillnader i policyprocessens vardag och krissituationer.

”Vardag”	Krissituationer
Beslutsfattandet mer decentraliserat	Beslutsfattandet mer centraliserat
Beslutsfattandet mindre politiserat	Beslutsfattandet vanligtvis mer politiserat
Kan delvis skraddarsy policydesign och policylandskapet för situationen	Blir tvungen att nyttja den policydesign, policylandskapet och de policyinstrument som finns till hands
En policyprocess för ett avgränsat område	Flera policyprocesser inom olika områden som går in i varandra för att hantera enskild situation

2.3 Policyinstrument

I föregående kapitel diskuterades policyprocessen, policydesign och policylandskap. Det är vitalt att förstå dessa begrepp för att få ett helhetsgrepp kring vad centralförvaltningar måste beakta innan man kommer till stadiet att praktiskt tillämpa olika åtgärder och policyinstrument för att hantera kriser. Regeringar har alltså ett flertal olika instrument till sitt förfogande för att hantera olika slags situationer. I takt med att statsmakten expanderar, förändras och blir mer komplex utvecklas kontinuerligt flertalet koordinerande policyinstrument inom olika sektorer för att hjälpa staten reglera dessa. Att välja policyinstrument är som ovan nämnts en viktig komponent av policydesign och krishantering. Den största skillnaden sett till policyinstrument vad gäller vardag respektive kristillstånd är de rättsliga ramverken som träder i kraft vid krissituationer och som ofta ger regeringen möjlighet att använda strängare krisåtgärder.

Policyinstrument kan delas in i flera olika kategorier. Bemelmans-Videc (m.fl 1998) delade in policyinstrument i morötter, pinnar och predikan ("carrots, sticks, and sermons"), vilket innebär att regeringen kan sporra, straffa och övertala genom moraliska övertygelser. Även Hood (1983) listar flera instrumentklassificeringar som regeringen har till sitt förfogande; nodalitet (hänvisar till en regerings kapacitet att vara centralt belägen i nätverk, exempelvis genom offentliga redogörelser i media), auktoritet (makten att reglera omständigheter genom exempelvis lag), medel (staten kan ge understöd, lån, införa skatter och subventioner) och organisationer (de kontrollerar myndigheter, polis, centralbanken). Andra instrumentkategorier som används för att dela in statens möjligheter att kontrollera samhället är lag och reglering, offentlig utgifter och skatter, byråkrati och offentlig förvaltning, institutioner, information, överläggning och övertalande samt nätverk och styrning (John 2011). Också Salamon (2002) räknar upp ett antal; direktstyrning (utförandet eller tillbakahållandet av service från statsmakten), ekonomisk reglering, social reglering, avtal, lån, information, försäkring, skatt och avgifter.

När Hood började tala om policyinstrument ("tools of government") för att beskriva resurserna den offentliga sektorn brukar för att påverka ekonomi och samhälle vaknade ett intresse för policyinstrument och dess potentiella avtryck på offentliga beslut och åtgärder. Förstår man den underliggande mekanismen i ett policyinstrument är det lättare att välja ett specifikt instrument för en policydesign. Många har därför försökt skapa en algoritm för att matcha policyinstrument till specifika utmaningar/situationer för att uppnå en "optimal lösning" eller få någon slags vägledning. Tyvärr är dock policydesign till stor del beroende av mänskliga bedömningar och experimenterande. Man fattar beslut baserat på förståelsen för en situation, oavsett om den är heltäckande, bristfällig eller något annat (Heymann 2008).

Det är svårt att på förhand säga vilken inverkan olika policyinstrument får i olika situationer. Både kontexten instrumentet tillämpas i och instrumentens säregna komplexitet leder till att det är utmanande att på förhand veta hur de påverkar sin omgivning. Beslutsfattare vill ofta skapa klarhet i varför de agerar som de gör, därför använder de allt som oftast ett huvudsakligt instrument återkommande, även om det förekommer i hybridform. Den här vanan att återanvända kan dock leda till ineffektivitet. En annan sak som kan påverka valet av policyinstrument är omgivningen som det ska verka i. Exempelvis kan den varierande graden av auktoritet/legitimitet i stater påverka en åtgärds verkan. En stat/myndighet som uppfattas som legitim kan i större utsträckning bruka auktoritetsbaserade instrument, till exempel rekommendationer, och lita på att medborgarna efterlever dessa, medan stater som saknar auktoritet blir tvungna att använda andra medel för att nå sina mål. Detsamma gäller stater med större och mindre tillgångar. Har en stat medel är det troligare att den kan bruka instrument som innefattar viss finansiering medan fattigare stater får förlita sig på information, avgifter eller auktoritet (John 2011).

Beslutsprocessen kring policyinstrument kan sägas bestå av två huvudsakliga frågor – 1. hur lätt är instrumentet att införa samt 2. är det effektivt? Det första momentet fokuserar på huruvida man praktiskt kan införa åtgärden, tillåter exempelvis policylandskapet det. Också den politiska viljan/folkviljan som omringar beslutsfattare och de rättsliga ramverken avgör huruvida ett specifikt instrument är ”lätt” att införa eller inte. Det andra beslutsfattare behöver beakta är effektiviteten av ett instrument och tekniska beaktanden, är det helt enkelt möjligt rent praktiskt att i den aktuella miljön använda just detta policyinstrument och kommer det förbättra situationen (John 2011).

Policyinstrument har även fler dimensioner som bör övervägas av beslutsfattaren, bland annat vad för medel man vill prioritera för att nå sina mål. Instrument kan ha en ekonomisk, etisk, politisk och administrativ dimension och det kan vara svårt att hitta en balans mellan dessa som samtliga parter i policyprocessen förstår och accepterar. Också individerna i beslutsprocessen påverkar valet av policyinstrument. Människor med ekonomisk bakgrund föredrar ofta finansiella instrument, jurister föredrar rättsliga instrument medan andra upplever att instrumentvalet inte spelar så stor roll och att förvaltningen kan göra vilket instrument som helst effektivt (Linder & Peters, 1984). Beslutsfattare bör också beakta instruments komplexitet, synlighet, mångsidighet, kostnad, beroende av marknaden, precision samt sannolikheten att det misslyckas (Peters 2018).

Lag och reglering som policyinstrument kan exempelvis införas relativt snabbt beroende på om det politiska systemet är centraliserat, enat eller splittrat, bland annat sett till hur många aktörer som har vetorätt. En lag måste dock anses vara legitim och ha folket, förvaltningen och resurser bakom sig

för att faktiskt tillämpas (John 2011). Den nordiska befolkningen har dock hög tillit till centralförvaltningen vilket gör att de generellt ställer sig bakom reglerande beslut. Länder vars befolkning anser styret ha låg legitimitet är mer motvilliga att ge upp sina medborgerliga rättigheter än befolkningen i länder där ledningen anses vara legitim (Rykkja, Læg Reid & Fimreite 2011).

Finansiella policyinstrument är medelsvåra/-lätta att införa beroende på ett lands tillgångar och politiska vilja att införa dessa. Finansiella instrument är dock inte speciellt effektiva med tanke på att det är svårt att få pengar till rätt plats vid rätt tidpunkt samt svårt att kontrollera var pengarna faktiskt används i slutändan. Både rättsliga och finansiella instrument används gärna av regeringar då de är bekanta och invanda, men deras effektivitet varierar. Det finns också ett antal ”mjuka” instrument, bland annat informationsspridning och rekommendationer, som centralförvaltningen gärna tillämpas. Mjuka instrument som informationsspridning är vitalt vid krishantering, billigt och enkelt att genomföra. Problemet är att information inte automatiskt behöver påverka mottagaren. En annan utmaning när det kom till coronakrisen var att situationen var ny i sitt slag och det fanns informationsluckor (John 2011).

Andra ”mjuka” policyinstrument som är vitala för krishantering är specialisering, koordinering, hierarki och nätverk. Specialisering syftar till centralförvaltningens organisatoriska struktur. Exempelvis har ministerierna ofta underlydande myndigheter/byråer och dess autonomi samt kvalitén på de informationsunderlag som den underordnade myndigheten ger ministeriet kan vara avgörande. Ett praktiskt exempel är social- och hälsovårdsministeriet och folkhälsomyndigheten eller institutet för hälsa och välfärd. Under specialisering kommer också förhållandet mellan centrala och lokala aktörer upp. Kriser kräver ofta starkt ledarskap och strategiska åtgärder på ett centraliserat plan medan det samtidigt bör finnas viss operationell autonomi på lokal nivå. Koordination innebär att man justerar handlingar och beslut hos relevanta aktörer för att röra sig i en gemensam riktning. Detta är ofta väldigt svårt i krissituationer då nya, okända utmaningar kan uppstå. Kriskoordination har både ett tekniskt och ett politiskt plan, båda viktiga att komma ihåg. Desto fler specialiserade aktörer det finns desto viktigare är det att ha ett fungerande koordineringssystem så man vet vem som gör vad. Inom det offentliga koordinerar man främst genom hierarki och nätverk (Christensen m.fl. 2016).

Under sommaren 2020 gjorde organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och regionkommittén en undersökning där över 300 representanter för regionalt och nationellt beslutsfattande från 24 EU-länder svarade på frågor beträffande coronakrisen. De frågade bland annat vad som ansågs viktigast för att stoppa coronautbrottet sett till policyinstrument och de flesta

ansåg att koordination, finansiella resurser och kommunikation var de främsta instrumenten för att hantera coronakrisen (OECD, 2020).

Sammanfattningsvis finns det inget facit när det kommer till val av policyinstrument men det finns ett flertal vedertagna principer som bör beaktas. Bland annat brukar centralförvaltningen gärna samma instrument längre perioder och har ofta en ganska klar bild av hur de fungerar, men komplexiteten i både situationen och instrumentet gör det omöjligt att vara säker på slutsatsen (Peters 2018). Den kanske största utmaningen för beslutsfattare kan vara mångfalden möjligheter vilket ofta gör att de gärna väljer att bruka det bekanta alternativet (John 2011). I tabell 4 hittas en redogörelse över faktorer som bör beaktas vid användning av policyinstrument till vardags, i krissituationer samt generella faktorer som är viktiga oavsett situation.

Tabell 4. Saker att beakta vid användning av policyinstrument till vardags, i krissituationer och faktorer som är viktiga oavsett situation.

”Vardags”	Krissituationer	Oavsett situation
- Tid att skapa nya policyinstrument och skräddarsy lösningar	- Främst möjligt att bruka det som finns tillgängligt p.g.a. tidsbrist. Viktigt med krisförberedelse	- Kontexten policyinstrumentet ska tillämpas i, är instrumentet legitimt
- Inte befogenhet att bruka strängare policyinstrument, exempelvis begränsa rörelsefrihet	- Befogenhet att bruka strängare policyinstrument enligt vad som stadgas i statens ”krislagstiftning”	- Hybridinstrument vanligt
- Samla all information för att hitta bästa möjliga lösning	- Kännetecknas av informationsbrist och tidspress	- Mångfalden policyinstrument/möjligheter problematisk
- Kommunikation viktigt	- Kommunikationen enormt viktig, kan förmedla trygghet	- Valet av policyinstrument både tekniskt och politiskt
- Specialisering och koordination viktigt	- Specialisering och koordination viktigare än vanligt	- Är instrumentet lätt att införa/effektivt

2.4 Nordiska regeringars förvaltningskultur

Coronapandemin har visat att annars likformiga verksamheter, i det här fallet de nordiska centralförvaltningarna, hanterat samma krissituation olika. För att i avhandlingens empiriska del gå närmare in på nordiska regeringars politiska krishantering av coronautbrottet med fokus på bruket av policyinstrument är det viktigt att förstå hur de nordiska länderna fungerar överlag. Vad finns det exempelvis för skillnader och likheter nordiska centralförvaltningar emellan. Krishantering uppstår inte i ett vakuum vilket gör det viktigt att förstå hur regeringarna fungerar under normala omständigheter. I det här kapitlet redogörs därför kort de nordiska centralförvaltningarnas övergripande förvaltningskultur till vardags respektive under krishantering. Kapitel 4 går sedan närmare in på specifikt Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks rättsliga krisramverk.

I övergripande drag kan man säga att den offentliga sektorn i de nordiska länderna är stor, främst på grund av en generös välfärdsstat och relativt god ekonomi. Överlag följer de nordiska länderna samma regeringssystem där ministrar ansvarar för egna sakområden och ser till att lagstiftningen och reglerna tillämpas och utvecklas önskvärt inom sitt område genom att styra sina ministerier. Det förekommer dock maktskillnader vilket klargörs i Öbergs och Wockelbergs (2016) mer ingående kartläggning över de institutionella och organisatoriska dragen i de nordiska ländernas centralförvaltning. De konstaterar att trots att de nordiska länderna delar samma samhälleliga och politiska dimensioner så förekommer vissa olikheter när man kollar på organiseringen av statsadministrationen vilket i sin tur påverkar den offentliga förvaltningen sett till både innehåll och effektivitet. Finlands och Sveriges centralförvaltningskultur kännetecknas bland annat av strängare styrrestriktioner i regeringen. Individuella ministrar har exempelvis baserat på grundlagarna inte så stor makt/svängrum som de har i andra länder. Dessutom har de relativt små ministerierna tillsammans med de offentliga, autonoma myndigheterna lett till ett delat ledarskap mellan tjänstemän och politiker. I Norge och Danmark är ministerierna större och de enskilda ministrarna har större möjlighet att styra förvaltningen (Öberg & Wockelberg 2016). Även Strang påpekar att Finland och Sverige har små ministerier och i stor utsträckning självständiga myndigheter medan Norges och Danmarks politiker har större inflytande på administrationen. Det är alltså enklare för Norge och Danmark att införa snabba krisåtgärder (Strang, 2020). På det stora hela kännetecknas dock samtliga nordiska länder av hög respekt för tjänstemän och låg politisering av förvaltningen (Öberg & Wockelberg 2016)

Också Wenander (2016) talar om att Danmark och Sverige skiljer sig åt sett till hur ramarna för centralförvaltningen är utformade. ”Den danska ordningen utgår från ett ministerialsystem, knutet till maktfördelningsläran. Där står en minister ensam i spetsen för ett ministerium och ansvarar för

beslutsfattandet på området. Den så kallade svenska förvaltningsmodellen har samband med den grundtanke om funktionsfördelning som ligger till grund för regeringsformen. Modellen bygger på kollektivt beslutsfattande i regeringen, självständigt organiserade myndigheter och vissa begränsningar av ministrars möjligheter att påverka beslutsfattandet i dessa (Wenander, 2016).

I vanliga fall har de nordiska länderna även en hög grad av decentralisering där kommuner och regioner ansvarar för mycket av den medborgarnära servicen som skola och äldreomsorg. En kris tenderar dock leda till mer centraliserad makt till regeringen, centralisering inom institutionen och större beslutsmyndighet till politiker. På samma sätt kan man se att tjänstemäns autonomi ökar under "vanliga" perioder som kännetecknas av mindre centralisering och politisering än vid krissituationer. Vissa studier tyder dock på att de nordiska länderna tenderar att använda ganska traditionella policysystem även vid krissituationer, skillnaderna på vardag och krissituation är alltså inte lika extrema som i andra delar av världen. Man kan dock se en korrelation mellan graden av exempelvis centralisering i det nordiska beslutsfattandet och krisens gravhet. Desto värre en kris är desto mer centraliserat och politiserat är beslutsfattandet (Greve m.fl. 2016).

Under coronakrisen har demokratiska länder, speciellt de med ett politiskt system där partierna har en tendens att söka sig till mitten av skalan, enklare att vädja till medborgare att tänka utilitaristiskt för att gynna det gemensamma bästa. Dessa länder har också en hög tröskel innan de brukar tvingande åtgärder (Brands & Gavin 2020). Nordiska regeringar kännetecknas också allt som oftast av hög legitimitet vilket är vitalt för att införa trovärdiga krisåtgärder. Exempelvis kan en regering stadga lagar bäst de vill, men är medborgarna inte villiga att följa dessa förändras inget. Det handlar alltså inte bara om att regeringen ska bruka instrument för att få sin vilja igenom, utan de måste organisera och grunda ett tankesätt kring hur de kan bli mer effektiva och fortsättningsvis upplevas som legitima ledare (John 2011).

Sammanfattningsvis är de nordiska länderna i vanliga fall decentraliserade, avpolitiserade och kännetecknas av en hög legitimitet och välfärd. Vid krissituationer kan man se en tendens att centralisera beslutsfattandet och ge regeringen större befogenheter än i vanliga fall. Trots dessa nordiska likheter så har de praktiska policyinstrumenten och graden de brukats varierat, dels på grund av varierande förvaltningstraditioner där ministrarna har olika mycket makt att fatta beslut på egen hand.

2.5 Teoretisk sammanfattning

Syftet med ovanstående teoretiska underlag är att skapa en stabil kunskapsbas inför avhandlingens kommande empiriska del där målsättningen är att kartlägga centralförvaltningarnas bruk av policyinstrument och besvara forskningsfrågorna som ställdes i kapitel 1.1. I detta kapitel sammanfattas kort avhandlingens teoretiska del. I kapitel 2.1 diskuteras kriser och krishantering. Det konstateras att kriser är en del av världen idag och att man ständigt står inför nya utmaningar samt hanterar konsekvenserna av tidigare kriser. Trots att krisers ursprung och karaktär kan variera har alla en sak gemensamt och det är pressen de sätter på offentliga ledare, speciellt centralförvaltningen, att hantera situationen. Kriser är väldigt svåra att hantera på så vis att de varierar och att det saknas givna, universella lösningar. Coronakrisen kan klassificeras som en komplex kris och det faktum de nordiska länderna inte hanterat en liknande kris tidigare är problematiskt då man utgående från givna ramverk i princip improviserar sig fram.

Kapitel 2.2 behandlar bland annat policyprocessen som utgör den politiskt-administrativa processen, samarbetet mellan politiker och tjänstemän, där man arbetar för att fatta politiska beslut samt få dem till implementering. Det är i princip denna process som formar krishantering. Policy skapas dock inte i ett vakuum, oavsett om det är kristider eller inte, och beslutsfattarens beslutsprocess styrs till stor del av existerande policylandskap, det vill säga tidigare beslut som påverkar ramverket man kan agera inom. Policylandskapet stadgar inte bara status quo för beslutsfattare utan innefattar även det regelverk som tas i bruk vid krissituationer. Det existerande regelverket som styr beslutsfattare i krissituationer kan också sägas utgöra statens krisförberedelse. I kapitlet behandlades även policydesign som till stor del handlar om att sammanlänka kris, målsättningar och lösningsmetoder. Det är här policyinstrument kommer in.

Policyinstrument beskrivs i kapitel 2.3 som åtgärder centralförvaltningen kan vidta för att nå sina målsättningar och styra statsutvecklingen. Exempel på policyinstrument är ekonomiska, rättsliga och mjuka instrument. Det finns inget facit när det kommer till val av policyinstrument men det finns ett flertal vedertagna principer som bör beaktas. Bland annat brukar centralförvaltningen gärna samma instrument längre perioder och har ofta en ganska klar bild av hur de fungerar, men komplexiteten i både situationen och instrumentet gör det omöjligt att vara säker på slutsatsen. Beslutsfattare bör beakta hur instrument påverkar måluppfyllelsen och huruvida man har ett bra informationsunderlag att utgå ifrån samt huruvida instrumentet är lätt/komplicerat att bruka. Coronahanteringen består av flera processer och kräver flera åtgärder som går in i varandra samtidigt som krisen är ”ny” vilket innebär att det saknas ett heltäckande informationsunderlag.

Detta försvårar valet av policyinstrument men centralförvaltningar förlitar sig som sagt ofta på de åtgärder och instrument de är bekanta med sen tidigare.

Kapitel 2.4 klargör att de nordiska länderna är likformiga sett till decentraliserad och avpolitiserad förvaltning med ett politiskt fokus på legitimitet, välfärd och socialt ansvar. Vid krissituationer finns dock en tendens att centralisera beslutsfattandet och ge regeringen större befogenheter än i vanliga fall. Det finns även nordiska variationer sett till bland annat ministermakt som i sin tur påverkar centralförvaltningarnas förutsättningar att hantera krissituationer där exempelvis Danmarks enskilda ministrar har större beslutsfrihet medan Sveriges regering fattar gemensamma beslut. Det finns alltså flera nordiska likheter men trots det har de praktiska policyinstrumenten och graden de brukats varierat, dels på grund av varierande förvaltningstraditioner där ministrarna har olika mycket frihet/makt.

I tabell 5 nedan sammanfattas kort de huvudsakliga faktorerna som enligt det teoretiska underlaget påverkar hur centralförvaltningarna hanterar en krissituation.

Tabell 5. Vad för faktorer påverkar hur centralförvaltningen hanterar en krissituation?

Vad för faktorer påverkar hur centralförvaltningen hanterar en krissituation?	<ul style="list-style-type: none">- Krisen och informationen tillgänglig om denna- Policylandskapet- Politiska omgivningen och folkviljan- Landets kapacitet (medel, legitimitet o.s.v.)- Vanor, samma policyinstrument används ofta- Det enskilda ledarskapet- De specifika tjänstemännen och experterna inblandade
--	--

Utifrån det teoretiska ramverket kan man även forma ett antal hypoteser som ser ut enligt följande:

1. *De nordiska centralförvaltningarna förlitar sig mycket på mjuka policyinstrument,*
2. *Centralförvaltningarna vidtar under coronakrisen åtgärder inom flera områden som inte tillhör deras kompetens under vanliga omständigheter,*
3. *Danmarks centralförvaltning har använt mer policyinstrument än övriga nordiska centralförvaltningar baserat på Danmarks centrerade ministermakt.*

I kapitel 3 introduceras genomförandet av den empiriska studien och kapitel fyra inleder den empiriska studien som kartlägger de nordiska centralförvaltningarnas krisberedskap samt brukade policyinstrument vid den politiska krishanteringen av coronapandemin.

3. Genomförandet av studien

I nedanstående kapitel beskrivs den empiriska studiens upplägg rent praktiskt och tar upp allt från undersökningsupplägget, datainsamling och urval till dataanalys, operationalisering och validitet.

3.1 Undersökningsupplägget

Denna studie är ett försök att kartlägga Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningars politiska krishantering av coronapandemin sett till rättslig krisberedskap samt vidtagna åtgärder och brukade policyinstrument. Avhandlingen kan definieras som en kvalitativ, kartläggande och komparativ studie med förklarande och analyserande ambitioner. Studien är kvalitativ i brist på kvantitativ data då krisen är relativt outforskad. För att förstå variationer i krisåtgärder länder emellan kommer de nationella rättsliga ramverken relevanta för coronahandlingen kartläggas övergripande för att sedan gå närmare in på de nordiska centralförvaltningarnas politiska coronahandling med fokus på bruk av policyinstrument. Begreppet policyinstrument operationaliseras närmare i kapitel 3.4, i kapitlet formas ett antal kategorier av policyinstrument som kommer användas för att på ett strukturerat sätt analysera och kategorisera de åtgärder som centralförvaltningarna rapporterat. Detta är vitalt för att sedan i kapitel 5.5 kunna jämföra de nordiska regeringarnas ageranden och bruk av policyinstrument.

Det empiriska undersökningsupplägget kretsar kring fyra huvudsakliga forskningsfrågor;

- 1. Vilka rättsliga ramverk har påverkat de nordiska centralförvaltningarnas coronahandling?*
- 2. Vilka policyinstrument har Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningar använt i försök att få bukt med coronakrisen?*
- 3. I vilken utsträckning har de nordiska centralförvaltningarna brukat de utvalda policyinstrumenten?*
- 4. Vilka är skillnaderna och likheterna i de nordiska centralförvaltningarnas krishandling?*

I nedanstående avsnitt presenteras det material som ämnas användas för att besvara dessa frågor samt valet av analysenheter, analysvariablerna och deras operationalisering samt utmaningar med studien. I de kommande kapitlen klargörs den empiriska studiens upplägg.

3.2 Datainsamling och urval

Den empiriska studien kommer kartlägga och jämföra Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningars politiska coronahantering sett till rättsliga ramverk och bruk av policyinstrument. Således är forskningsdesignen en komparativ studie. Valet att inte inkludera Island i studien beror delvis på Islands i jämförelse låga befolkningsantal och deras ö-status vilket gör det svårt att tillämpa en komparativ ansats. Tidsspannet som studien fokuserar på är från det att coronabrottet upptäcktes i Norden i mars till sista december 2020. Studien kommer alltså endast fokusera på centralförvaltningarnas krisåtgärder från mars till december 2020.

Innan den empiriska kartläggningen av brukade policyinstrument diskuteras de ramverk och principer som styr centralförvaltningarnas coronaåtgärder i kapitel 4. Främst för att skapa en uppfattning om vad som påverkat regeringarnas åtgärder och vad som varit deras utgångspunkt vid krishantering. Materialet som står till bas för att måla upp de övergripande regelverk som styr de nordiska regeringarnas krishantering är främst de nationella lagdatabaserna samt centralförvaltningarnas officiella webbsidor. Kapitlet kommer även kort hänvisa till artiklar som beskriver coronastrategierna som länderna valt att tillämpa.

Vad gäller det empiriska materialet så har coronakrisen verkligen testat gränserna för vad den offentliga förvaltningen är kapabel till. För att hantera den komplexitet som krisen medfört har regeringen och ministerierna behövt samordna åtgärder på flera olika nivåer och inom flera olika områden/sektorer. Detta har i sin tur lett till en enorm mängd material som berör centralförvaltningarnas coronahantering. Den ursprungliga tanken för avhandlingens empiriska del var att samla relevanta regeringsdokument från de nationella regeringarnas hemsidor och analysera dessa. Det uppdagades dock att regeringarna inte dokumenterar, rapporterar eller laddar upp krisåtgärder i samma utsträckning. Regeringsdokument vore därmed svårt att ha som grund för en komparativ studie då regeringarnas hemsidor inte erbjuder likvärdig data. Ett bättre alternativ var således att använda sig av sekundärdata, det vill säga information som redan insamlats av en extern aktör. Materialtypen är lämplig för att ge studien ett så brett underlag som möjligt.

Det huvudsakliga materialet för den empiriska undersökningen består av sekundärdata i form av OECD:s (organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) och ECDC:s (europeiska smittskyddsmyndigheten) datainsamlingar bestående av regeringens icke-medicinska coronaåtgärder (här hittas databaserna: <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/> och <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/download-data-response-measures-covid-19>). OECD:s och ECDC:s datainsamlingar baseras på information som finns tillgänglig på

centralförvaltningarnas officiella webbsidor, vilket innebär att åtgärder som länderna inte rapporterat på sina respektive webbplatser inte kommer att beaktas.

De av ECDC insamlade krisåtgärderna gentemot corona inkluderar förbud av folksamlingar (för specifika evenemang eller mot sammankomster av en viss storlek), stängning av allmänna utrymmen (restauranger, nöjesställen, icke-väsentliga butiker, stängning av kollektivtrafik med mera), stängning av utbildningsinstitutioner (daghem eller förskola, grundskolor, gymnasieskolor och högre utbildning), "stanna hemma"-rekommendationer till riskgrupper, "stanna hemma"-rekommendationer för den allmänna befolkningen, krav samt rekommendationer om användning av skyddsmasker i allmänna utrymmen/på kollektivtrafik samt rekommendationer för distansarbete eller stängning av arbetsplatser (ECDC 2020).

OECD:s datasamling består till viss del av medicinsk information gällande nationella hälsosystem och folkhälsa, dessa områden kommer dock inte beaktas i denna studie. Fokuset ligger istället på rapporterade nationella åtgärder för inneslutning, skattepolitik samt lösningar för sociala och sysselsättningsfrågor. Samtliga av dessa områden har sedan flertalet underrubriker, exempelvis karantän och inneslutning, restriktioner, hantering av skolor, stängning av evenemang och offentliga platser, ekonomiska aktiviteter, finanspolitiska åtgärder, inkomststöd och ändringar av skatte- och avgiftspolitik (OECD 2020, 3).

För att ytterligare förstärka studiens reliabilitet används även åtgärdsdatabasen (RMD) skapad av ECDC och EU:s gemensamma forskningscentrum (JRC). Databasen består av icke-medicinska åtgärder som vidtagits för att handskas med coronapandemin. Åtgärderna som databasen registrerar är fysisk distansering, hygien- och säkerhetsåtgärder, fallhantering och karantän, säkerställande av behandlingskapacitet, generella åtgärder samt nationella och internationella reserestriktioner. Materialet kommer främst fungera som komplement till de ovanstående källorna (ECDC & JRC, materialet hittas här: <https://covid-statistics.jrc.ec.europa.eu/RMeasures>).

Coronahanteringen påverkas självklart också av faktorer som inte tas upp inom den här avhandlingens ramar. Exempelvis riksdagen, regionala och lokala beslutsfattare, tredje sektorn, media, internationella organisationer som EU, WHO, FN och så vidare. Även andra kriterier som folktäthet och Nordens relativt avlägsna placering i Europa kan bidra till coronaläget och dess hantering. I denna studie är dock fokuset på centralförvaltningen, alltså ministerierna, de riksomfattande ämbetsverken och inrättningarna inom deras förvaltningsområden. Fokuset på centralförvaltningen blir intressant och relevant då det främst är denna som får utvidgade befogenheter i krissituationer.

3.3 Dataanalys och databearbetning

I analysen av insamlad data tillämpas en kvalitativ innehållsanalys. Enligt Larsen (2009) är syftet med innehållsanalys att identifiera mönster, samband och gemensamma drag eller skillnader. Arbetsgången är enligt följande; 1. data samlas in och görs om till texter, 2. texterna kodas, 3. koderna klassificeras i teman eller kategorier, 4. datamaterialet sorteras enligt dessa kategorier, 5. datamaterialet granskas och meningsfulla mönster eller processer identifieras och avslutningsvis 6. utvärderas identifierade mönster mot existerande forskning/teorier och överförbar ny kunskap formuleras. Analysen ämnar även i mer eller mindre utsträckning följa en modell som Christensen, Rykkja och Laegreid presenterar i *Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy (2016)* på så vis att det diskuteras institutionella och instrumentella drag i regeringarna baserat på landets konstitutionella ramverk och krislagstiftning innan den empiriska kartläggningen av brukade policyinstrument inleds.

Rent praktiskt inleds processen genom att samla in relevant data från OECD:s och ECDC:s databaser. ECDC:s data är kodad och förkortad, vilket innebär att den skrivs rent för att skapa en översikt över materialet. Både ECDC:s och OECD:s material är på engelska så de blir fritt översatta av studiens författare för att underlätta analysen. När materialet är renskrivet kan processen med att kategorisera de olika åtgärderna enligt policyinstrument inledas. De relevanta policyinstrumenten som plockas ut ur texten framgår närmare i nästa kapitel gällande operationalisering av policyinstrument (kap 3.4). De krisåtgärder som framkommer ur det granskade materialet kommer att kategoriseras enligt ett urval grupperingar av policyinstrument. Efter det skapas en tabell över ländernas bruk av de utvalda policyinstrumenten genom att markera ja/nej beroende på om de använt sig av de specifika krisåtgärderna under coronahanteringen. Sedan skapas stapeltabeller enligt hur de nordiska centralförvaltningarna brukat de olika grupperingarna av policyinstrument för att belysa mönster, likheter och olikheter ländernas åtgärdsbruk emellan.

Av praktiska skäl kommer inte de brukade policyinstrumentens innehåll behandlas desto mer på djupet i denna studie. Exempelvis har samtliga länder säkerligen antagit flera budgetändringar för att underlätta krishanteringen. Även om dessa ändringar ser olika ut i de olika länderna och behandlar olika summor och områden så kommer det endast konstateras att de gjort budgetändringar och därmed använt ett specifikt policyinstrument. Det är återigen viktigt att beakta att denna studie endast fokuserar på centralförvaltningarnas åtgärder.

3.4 Operationalisering av policyinstrument

Inom ramarna för denna studie och den kommande empiriska delen är det väsentligt att klargöra exakt vilka policyinstrument och övergripande kategoriseringar som beaktas i kartläggningen av de nordiska centralförvaltningarnas politiska krishantering av coronapandemin.

Inledningsvis kan det vara viktigt att belysa mångfalden policyprocesser och policyinstrument som faktiskt aktiveras under en krissituation. Alla brukade policyinstrument kommer dock av praktiska skäl inte att ingå i kartläggningen eftersom de inte nämns i det utvalda materialet. Exempelvis har samtliga regeringar använt information, kommunikation och koordination för att hantera coronakrisen, men dessa framkommer inte i materialet och således heller inte i kartläggningen. Det empiriska materialet baserar sig på sekundärdata (läs mer om det i kapitel 3.2) vilket innebär att det är redan insamlad data från externa aktörer. Detta för att stärka studiens reliabilitet och tillämpningen av ett komparativt moment. Således formas valet av instrumentkategoriseringar delvis utifrån det empiriska materialet och de åtgärder som materialet rapporterar.

Operationaliseringen av policyinstrumenten påverkas även av OECD:s olika klassificeringar av policyinstrument som framkommer i olika sammanhang. Det finns bland annat en klassificering som OECD använt i en av sina policykartläggningar (OECD 2020, 2) där de delar in policyinstrument som vidtagits under coronakrisen enligt styrning (governance), direkta och indirekta finansiella åtgärder, samarbetsinfrastrukturer (mjuka och fysiska) samt vägledning, reglering och incitament. Materialet som den här avhandlingen utgår ifrån kartlägger dock inte flera av de ovanstående instrumentkategorierna, bland annat styrning och samarbetsinfrastrukturer. Därför kommer denna avhandling baseras på för ändamålet mer passande grupperingar av policyinstrument som även de går att återfinna i OECD:s studier. Dessa är mjuka, rättsliga, finansiella och hybridinstrument. Dessa kategoriseringar tillämpas bland annat i en av OECD:s studier som kartlägger industrivetenskapens kunskapsöverföring (Guimon & Paunov, 2019) och har alltså inte tidigare tillämpats på specifikt coronaåtgärder vilket innebär att kategoriseringskriterierna kommer anpassas för att passa in på coronahantering.

Guimon och Paunov (2019) menar att åtgärder som ofta brukas i OECD-länderna består av en varierad blandning av finansiella, reglerande och mjuka instrument. Finansiella instrument innehåller olika typer av ekonomiska överföringar från staten till olika aktörer. Regleringsinstrument syftar till att ge incitament till de olika parterna involverade i den relevanta processen och inkluderar även lagar som påverkar området. Slutligen innebär mjuka instrument mindre interventionistiska former av allmän ordning fokuserade på att underlätta relationer, mobilisera, nätverka, integrera och bygga förtroende. Hybridinstrument är något som avhandlingens

författare valt att tillägga för att granska hur ofta ett instrument passar in på fler än en av definitionerna då åtgärderna ofta i större eller mindre utsträckning hänger samman. I praktiken behöver exempelvis de rättsliga förhållanden tillåta att finansiella instrument tillämpas, vilket skapar frågetecken kring hur man ska definiera en åtgärd. Samtliga åtgärder som vidtagits hänger även samman med mjuka åtgärder, exempelvis i form av information kring hur finansiella instrument tillämpas i praktiken och tas tillvara av den enskilda aktören. Därför införs grupperingen "hybridinstrument" för att även kunna gruppera åtgärder som passar in i mer än ett fack.

Guimon och Paunov (2019) menar även att man bör granska policyinstrument i grupperingar framför att granska det enskilda policyinstrumentets inverkan. Främst för att det ger en för ensidig bild att endast granska enskilda policyinstrument/åtgärder då flera policys ofta är inriktade på samma typer av aktörer. De använder även termen "policymix" för att hänvisa till policyinstrument som genomförs för att leverera beslutsfattarnas vision till allmänheten, exempelvis vid krishantering. De menar att policyblandningar utvecklas stegvis under många år och är ett resultat av tidigare politiska val och därmed återspeglar en historisk dynamik av statligt ingripande. De menar även att analys av valet av policyinstrumentgrupperingar är en extremt komplex uppgift och att varje försök att söka efter optimal policymix bör undvikas då policyprocessen påverkas av så ofantligt många faktorer.

För denna avhandlings ändamål passar dock OECD:s grupperingar bra in på de krisåtgärder som materialet rapporterar om. OECD:s klassificeringsfaktorer för mjuka, rättsliga, finansiella och hybridinstrument varierar delvis beroende på kartläggningens område, vilket innebär att de i viss mån kommer skräddarsys för att anpassas till denna avhandling. Vissa klassificeringsfaktorer behöver alltså omarbetas för att passa på denna kartläggning av policyinstrument, medan andra faktorer är övergripande och därmed direkt tillämpliga.

De instrument som framkommer i den empiriska delen är således de som eventuellt går att identifiera utifrån det valda materialet. De olika grupperingar av policyinstrument som beaktas är 1. mjuka policyinstrument (t.ex. rekommendationer), 2. rättsliga policyinstrument (t.ex. krav på munskydd som kan leda till böter, förhindrande av rörelsefriheten, rätt för polisen att lösa upp folksamlingar, åtgärder som kräver rättsliga justeringar), 3. finansiella policyinstrument, både direkt finansiellt stöd (t.ex. statliga stöd, finansiering, lån) samt indirekt finansiellt stöd (t.ex. skattelättnader, lånegarantier, system för riskdelning) samt 4. hybridinstrument (blandning av två eller flera policyinstrument) (OECD, 2020). Dessa kategoriseringar kommer användas för att i den empiriska delen gruppera olika åtgärder som vidtagits för att hantera coronakrisen.

För att klargöra exakt vad de olika grupperingarna innefattar ses nedan en översikt i tabell 6. Grupperingarna utgår från Guimon och Paunovs (2019) klassificeringar men har sedan anpassats för att operationaliseringen ska passa in på specifikt coronaåtgärder.

Tabell 6. Operationalisering av de för studien relevanta policyinstrumenten.

Mjuka policyinstrument	Finansiella policyinstrument	Rättsliga policyinstrument	Hybridinstrument
<ul style="list-style-type: none"> - Försök att öka medvetenheten genom t.ex. broschyrer, seminarier, webbinformation, workshops - Frivilliga riktlinjer - Rekommendationer (exempelvis vid maskanvändning och distansarbete) 	<ul style="list-style-type: none"> - Åtgärder som kräver ändringar i den existerande pengapolitiken - Finansiering av projekt och sektorer - Skattelättnader för specifika aktörer - Staten går in och betalar specifika saker, finansiella stöd till specifika aktörer - Ekonomisk belöning som resultatstyrning - Skapandet av nya institutioner för ändamålets syfte - Finansiering av infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> - Införande av åtgärder med rättsliga konsekvenser, t.ex. böter, rätt för polisen att upplösa folksamlingar, krav på karantän, distansarbete, inneslutningsåtgärder (åtgärder som tvingar befolkningen följa riktlinjer gällande gruppstorlek och rörelsefrihet) o.s.v. - Införandet av nya lagar för krishantering av coronapandemin - Åtgärder som kräver ändringar i existerande lagstiftning för att verkställas eller förtydliganden av existerande rättspraxis 	<ul style="list-style-type: none"> - Åtgärder som passar in på mer än en gruppering

3.5 Validitet och reliabilitet

Det faktum flera datakällor används och att ECDC:s och OECD:s material kompletterar varandra och emellanåt ger samma information ökar reliabiliteten, alltså sannolikheten att materialet är trovärdigt. Det förekommer dock vissa utmaningar med materialet som är bra att beakta. ECDC (2020) beskriver det bland annat som att:

”Uppgifterna om insatsåtgärder har flera begränsningar. För det första finns det betydande heterogenitet i politisk distanseringspolitik och deras genomförande mellan länder. Exempelvis kan graden av verkställighet av åtgärder variera mellan länder och det kan finnas specifika regler och undantag från åtgärderna, vilket gör tolkningen av uppgifterna utmanande. De åtgärder som visas i dessa siffror är åtgärder som rapporterats på nationell nivå och det bör noteras att regionala eller lokala åtgärder ofta föregick nationella åtgärder på grund av utvecklingen av utbrottet i vissa regioner. De exakta datumen för introduktion var ofta tillgängliga från officiella källor men förseningar i genomförandet kan ha inträffat. Dessutom varierar tillgängligheten av offentliga uppgifter från officiella regeringskällor mellan länder. För vissa länder finns det inte längre tillgängliga uppgifter på officiella webbplatser om åtgärder som inte längre är i kraft, vilket kan leda till att uppgifterna för nyare åtgärder blir mer fullständiga.”

Ovanstående utmaningar gäller även för materialet från OECD. Det faktum att materialet insamlats från officiella källor kan vara problematiskt då olika länder har olika system för att offentliggöra och informera gällande krisåtgärder. Det finns även utmaningar då material som laddas upp på myndigheters hemsidor uppdateras löpande och äldre versioner försvinner. Då materialet är så mångsidigt och komplext bör resultaten tas med en nypa salt och främst fungera riktgivande. Det förekommer även flera fall där länderna använt samma policyinstrument men i olika utsträckning, vilket belyser behovet av vidare studier inom coronakrishanteringen.

Även mätningvaliditeten, alltså huruvida ett mått för ett begrepp verkligen speglar det som begreppet anses beteckna, bör diskuteras. Är det exempelvis rimligt att kartlägga krishantering genom brukade policyinstrument och är de grupperingar av policyinstrument (mjuka, rättsliga, finansiella och hybridinstrument) som valts mest lämpliga för att måla upp ländernas ansträngningar när det kommer till coronapandemin. Man kan även ifrågasätta huruvida det brukade materialet är det mest lämpliga att granska, särskilt i och med att rapporteringen av coronaåtgärder blir bättre ju längre tiden går. Studien utgår dock från några av de mest mångsidiga datainsamlingarna tillgängliga när kartläggningen inleddes, även om det kontinuerligt skapas nya datasamlingar innehållande länders olika coronaåtgärder. Valet av instrumentgrupperingarna diskuteras närmare i föregående kapitel.

Utgående från det teoretiska kapitlet definierar denna studie kortfattat policyinstrument som åtgärder centralförvaltningen kan vidta för att styra befolkningen och nå uppsatta målbilder. Valet att analysera bruket av policyinstrument genom att kategorisera dem och sätta dem i olika grupperingar är för att smidigast utifrån tillgänglig data klargöra mönster, likheter och skillnader, även om det självfallet kan organiseras på flertalet olika sätt. En av orsakerna till att just policyinstrument granskas är bland annat att materialet är det mest lättillgängliga i skrivande stund, även om exempelvis interna och informella strukturer och beslutsgrunder också vore intressanta. Denna studie belyser dock även behovet av vidare studier inom området, bland annat vad gäller policyinstrumentens faktiska inverkan på smittospridningen, en exaktare kartläggning av samtliga brukade policyinstruments innehåll samt en djupdykning i de nordiska coronastrategierna.

Vad gäller jämförelsen länder emellan är målet som sagt inte att utse någon som krishanteringens vinnare eller förlorare utan att belysa eventuella mönster, variationer och lärdomar som uppstått under coronahanteringen. Även ländernas olika geografiska lägen, folktäthet, ekonomi och befolkningsantal är faktorer som kan påverka ländernas smittoläge och därmed krisåtgärder, men dessa beaktas inte desto närmare i denna studie. Återigen värt att understryka att studiens fokus ligger på brukade policyinstrument och att de nordiska länderna har använt tillgängliga instrument i olika utsträckning och under olika tidsperioder.

Bör även i detta skede påpekas att mycket av det empiriska datamaterialet är på engelska eller olika nordiska språk och är fritt översatt av studiens författare för att underlätta analysen.

Studien kommer alltså utgå från OECD:s och ECDC:s färdiga datasamlingar och krisåtgärderna kommer kategoriseras enligt rättsliga, finansiella, mjuka och hybridinstrument. Materialet och metoden är sammanflätade med utmaningar men tros vara ett av de i nuläget mest passande sätten att skapa en övergripande bild av nordiska centralförvaltningars politiska coronahantering. I kapitel fyra inleds den empiriska studien genom att diskutera de nordiska centralförvaltningarnas rättsliga krisberedskap samt coronastrategi och i kapitel fem inleds kartläggningen av de krisåtgärder och policyinstrument som vidtagits för att hantera coronapandemin.

4. Nordiska centralförvaltningars krisberedskap

Samhällets krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. I praktiken är det de reglerande ramverken som i stor utsträckning utgör centralförvaltningarnas krisberedskap, även så kallat policylandskap, då man sällan hinner skapa specifika lagar för att hantera plötsliga kriser. I följande kapitel diskuteras Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningars reglerande ramverk vid coronahanteringen. Krisåtgärder uppkommer inte i ett vakuum utan är som tidigare konstaterats i stor utsträckning beroende av existerande strukturer och ramverk då det inte finns tid att skapa nya. Den lagstiftning som utgör grunden för regeringarnas utökade befogenheter i krissituationer kan se olika ut och ha olika varaktighet, vilket i sin tur kan påverka den faktiska krishanteringen och bruket av policyinstrument. Detta kapitelns syfte sammanfattas bra enligt Wenander (2016):

”Att det finns rättsliga ramar för politisk styrning av statsförvaltningen är grundläggande för att den parlamentariska demokratin och rättsstaten ska kunna fungera. Genomförandet av politiska beslut allmänt och i enskilda fall behöver kunna knytas till de demokratiskt valda företrädarna på ett godtagbart sätt. Samtidigt kräver rättsstaten genom legalitetsprincipen att den offentliga förvaltningens åtgärder har stöd i lag. Det är då nödvändigt att utveckla den ömsesidiga förståelsen för förvaltningens rättsliga förutsättningar.” (Wenander, 2016)

De nordiska ländernas variationer sett till krisstrategier, krislagstiftning, krisåtgärder och brukade policyinstrument blottlägger de olika sätten som varje land drivs på, särskilt med avseende på förhållandet mellan regeringen och administrativa myndigheter. Dessa skillnader har ofta rötter i historiska traditioner som delvis kan återfinnas i grundlagen och på det sätt statsmakten organiserar sig. I kapitlen nedan görs därför även ett försök att förklara variationerna i krisåtgärder samt sammanlänka landets rättsliga ramverk med den coronastrategi som länderna valt att utgå ifrån. Tanken är att detta ska bidra till en solid förståelse av centralförvaltningarnas sammanhang innan den empiriska kartläggningen i kapitel 5 går närmare in på de specifika policyinstrumenten och åtgärderna som vidtagits av de nordiska centralförvaltningarna för att hantera coronapandemin.

4.1 Finlands krisberedskap

Finlands krisberedskap vad coronasituationen bygger huvudsakligen på två regelverk; beredskapslagen som stadgar hur statsrådet kan ta större makt för att underlätta nationell samordning i syfte att skydda befolkningen, samt smittoskyddslagen som ger mer konkreta instruktioner kring smittskyddsarbete. Det kan dock även vara viktigt att beakta grundlagen och förvaltningsgrunderna för att klargöra hur Finland styrs under normala omständigheter.

I Finlands grundlag (11.6.1999/731) finns ingen direkt hänvisning till generell krishantering men i § 58 nämns militär krishantering. Grundlagen specificerar heller inte vem som ansvarar för krishantering men de beskriver statsrådets uppgifter i 65 § enligt följande: ”Till statsrådet hör de uppgifter som särskilt nämns i denna grundlag samt de övriga regerings- och förvaltningsärenden som enligt lag eller andra författningar skall avgöras av statsrådet eller något ministerium eller som inte har hänförs till republikens presidents eller någon annan myndighets behörighet”. Grundlagen beskriver även maktfördelningen inom statsrådet i 67 §: ”De ärenden som hör till statsrådet avgörs vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid allmänt sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det... De ärenden som behandlas i statsrådet skall beredas i det ministerium som är behörigt”. Statsrådet ska alltså fatta gemensamma beslut vid viktiga frågor, men är ärendet inte principiellt viktigt kan enskilda ministerier fatta beslut i frågan. Detta ger en grundläggande förståelse av hur centralförvaltningen arbetar i Finland.

Om statsrådet i samverkan med republikens president konstaterar att undantagsförhållanden råder i Finland kan det genom en förordning av statsrådet föreskrivas att lagens ibruktagningsförordning ska tillämpas. Ibruktagningsförordningen, alltså utövandet av de utvidgade befogenheterna lagen tillåter, kan endast utfärdas för viss tid, dock högst sex månader. Statsrådet kan även välja att ta i bruk befogenheterna omedelbart om situationen kräver det, men då kan ibruktagningsförordningen max vara i kraft tre månader. Förordningen ska även upphävas helt/delvis om riksdagen så beslutar. I ibruktagningsförordningen ska nämnas till vilken del befogenheter enligt beredskapslagen får utövas samt befogenheternas geografiska tillämpningsområde, om de inte ska utövas i hela landet. Det är alltså främst upp till statsrådet att bedöma huruvida det är lämpligt att utvidga sina befogenheter, men de behöver riksdagens godkännande.

I Finland ansågs coronakrisen vara så svårhanterlig att statsrådet behövde utökade befogenheter för att samordna krishanteringen. Man utropade därför nödläge den 16 mars och tog därmed i kraft beredskapslagen (29.12.2011/1552) som träder i kraft vid stadgade undantagsförhållanden. Lagens första paragraf stadgar att ”Syftet med denna lag är att under undantagsförhållanden skydda

befolkningen samt trygga befolkningens försörjning och landets näringsliv, upprätthålla rättsordningen, de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna samt trygga rikets territoriella integritet och självständighet.” Med undantagsförhållande menas bland annat ”en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka”. I beredskapslagens 4 § står det att myndigheterna endast får bemyndigas ”att under undantagsförhållanden utöva sådana befogenheter som är nödvändiga för att syftet som nämns i 1 § ska kunna nås och som står i rätt proportion till detta syfte.” Beredskapslagens befogenheter får alltså endast utövas om situationen inte kan kontrolleras med normala befogenheter.

Befogenheterna som tillfaller statsrådet vid krisförhållanden bestäms i lagens II avdelning. Befogenheterna berör bland annat finansiella instrument (exempelvis begränsning av betalningsrörelsen, tryggheten av nyttigheter och infrastruktur), befolkningsskydd och evakuering (bland annat avvikelser från rörelsefriheten) samt förvaltningsstrukturen under undantagsförhållanden. I 107 § stadgas att ”Under undantagsförhållanden avgör statsrådet på framställning av statsministern meningsskiljaktigheter mellan olika förvaltningsområden om vilken myndighet eller statlig enhet som ska handlägga ett ärende. Varje ministerium avgör meningsskiljaktigheterna inom sitt förvaltningsområde. Statsrådet och varje ministerium inom sitt förvaltningsområde kan under undantagsförhållanden också besluta vilken myndighet under statsrådet som ska sköta ett sådant med tanke på uppnåendet av denna lags syfte viktigt ärende eller uppdrag som gäller flera än en enhets verksamhetsområde eller om vilket inte har föreskrivits särskilt.” Statsrådet får alltså större möjligheter att frångå vanliga förhållanden för att organisera och strukturera krishantering enligt vad de anser vara lämpligt. I regel behandlar dock ministerierna sina sakområden, alltså handhar social- och hälsovårdsministeriet stora delar av coronakrisen. Beredskapslagen stadgar även att de offentliga myndigheterna har en skyldighet att förbereda sig för krisförhållanden för att kunna fungera även då (§12). Det bör alltså finnas flera krisplaner på olika myndighetsenheter, även om dessa inte är fokuset i denna studie.

Beredskapslagen har aldrig tidigare tagits i bruk i Finland och är främst tänkt att fungera på krigssituationer vilket gjort att det krävts viss justering av lagen och att det förekom vissa förseningar när man ville tillämpa lagen. Enligt Minkkinen, professor i allmän rättslära vid Helsingfors universitet, kan problemen delvis härledas till oförmågan att då lagen stiftades kunna föreställa sig exakt vad man ska vara beredd på. Under början av 2000-talet handlade potentiella kriser om terrorism och då var det ingen som kunde föreställa sig att den utlösande faktorn för att aktivera beredskapslagen skulle vara en pandemi. Han menar att lagen kommer ses över efter den här krisen, så att den fungerar bättre i framtiden och beaktar miljökatastrofer och pandemier (HBL, Forss, publicerad 3.4.2020).

Då det finska coronaläget förbättrades mot sommaren bestämde statsrådet den 15 juni att pandemin kunde hanteras med myndigheternas normala befogenheter och policyinstrument. Den tredje september tvingades regeringen dock skapa en handlingsplan för att hantera den nya coronavågen, man införde då en strategi med åtgärder som ska implementeras vid tre olika epidemiologiska stadier men utropade inte några nya undantagsförhållanden under 2020.

Utöver beredskapslagen har lagen om smittosamma sjukdomar (1227/2016) samt statsrådets förordning om smittsamma sjukdomar (46/2017) spelat en central roll i Finlands krishantering. Det är främst dessa rättskällor som styr pandemihanteringen då det inte är undantagsförhållande. Lagarna stadgar myndigheternas skyldigheter och myndighetssamarbetet vid bekämpningen av smittsamma sjukdomar. Statsrådets förordning om smittsamma sjukdomar justerades även så att svåra infektioner orsakade av coronaviruset klassas som allmänfarliga och smittsamma sjukdomar (social- och hälsovårdsministeriet, Beredskap inför det nya coronaviruset).

I lagen om smittosamma sjukdomar 7 § står det att ”Den allmänna planeringen, styrningen och övervakningen av bekämpningen av smittsamma sjukdomar hör till social- och hälsovårdsministeriets uppgifter. Ministeriet ansvarar för den rikstäckande beredskapen för störningar inom hälso- och sjukvården eller för hot om sådana, och för ledarskapet i dessa situationer. Nationell sakkunniginrättning för bekämpningen av smittsamma sjukdomar är Institutet för hälsa och välfärd”. Lagens 8 § stadgar implementeringsansvaret på regional nivå ”Regionförvaltningsverket samordnar och övervakar bekämpningen av smittsamma sjukdomar inom sitt område ... Regionförvaltningsverket övervakar att bekämpningsarbetet genomförs enligt bestämmelserna samt att de nationella planerna och social- och hälsovårdsministeriets beslut verkställs” och 9 § tar upp kommunernas ansvar. Ansvaret är alltså decentraliserat då det inte råder undantagsförhållande.

Tabell 7 nedan klargör hur coronakrisen hanteras under normala förhållanden. Undantagsförhållandet som rådde i början av pandemin 2020 gav dock centralförvaltningen befogenhet att agera i dessa ärenden. Exempelvis var det statsrådet som i början av coronakrisen enligt beredskapslagens tilldelade befogenheter valde att stänga olika verksamhetsenheter, även om det under normala förhållanden är främst kommunens skyldighet. Centralförvaltningens behörigheter vidgas endast när det krävs nationell samordning men utgångspunkten är att den myndighet som ansvarar för ärenden i vanliga fall även hanterar dessa i kristider, om möjligt.

Tabell 7. Ansvarsfördelningen under normala omständigheter i Finland. Källa: Statsrådet, gällande begränsningar (hämtad 20.12.20)

Åtgärd	Behörig myndighet när det inte är undantagstillstånd
Försättande i karantän	Läkare som i kommunen/samkommunen ansvarar för smittsamma sjukdomar
Rekommendation om distansarbete	På nationell och regional nivå social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet och Institutet för hälsa och välfärd, på lokal nivå kommunen/samkommunen. Arbetsgivarna ansvarar för förfarandena.
Rekommendation om att bära munskydd	På nationell och regional nivå Institutet för hälsa och välfärd. Kommunen/samkommunen kan ge en mer övergripande rekommendation. På arbetsplatserna arbetsgivaren.
Rekommendation om säkra besök (skydd av äldre och riskgrupper)	Direktören för verksamhetsenheten inom hälso- och sjukvården eller socialvården, kommunen/samkommunen
Övergång till exceptionella undervisningsarrangemang	Utbildningsanordnaren, dvs. kommunen, staten, en registrerad förening eller stiftelse
Begränsning av förplägnadsrörelser, öppettider, serveringstider, antal kunder	Statsrådet fattar beslut på framställning av social- och hälsovårdsministeriet. Regionförvaltningsverken övervakar.
Stängning av offentliga lokaler	Staten, kommunen/samkommunen, offentliga och privata sammanslutningar
Stängning av verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården eller socialvården, läroanstalter, daghem o.s.v.	Kommunen och i flera kommuner regionförvaltningsverket
Begränsning av resor över gränserna	Gränsmyndigheterna i enlighet med statsrådets beslut
Begränsning av/förbud mot offentliga tillställningar	Kommunen och i flera kommuner regionförvaltningsverket
Rekommendationer om begränsning av privata tillställningar	Kommunen/samkommunen

Utöver beredskapslagen och smittskyddslagen tillämpades även andra rättsliga ramverk för att hantera coronakrisen i Finland, till exempel restaurangstängningen. Den var inte möjlig att genomföra med hjälp av beredskapslagen och i stället valde statsrådet att stifta en tillfällig paragraf som stänger restaurangerna i lagen om inkvarterings- och förplägnadsverksamhet. Man ändrade även vissa sociala bestämmelser i arbetsavtalslagen för att säkerställa välfärden. Problemet med att stifta tillfällig lag som den som gäller restaurangstängningen i en situation då det är bråttom är att man blir tvungen att kompromissa med processerna. I fallet med restaurangstängningen ordnades till exempel ingen utlåtanderunda. Det här kan i värsta fall påverka rättsstatsprincipen och synen på legitimitet, (HBL, Coronakrisen visar på bristerna i beredskapslagen – ”Den kommer garanterat att ses över”, publicerad 3.4.2020) men de finländska medborgarna har generellt högt förtroende för hur Marins regering hanterat coronakrisen (Åbo underrättelser, ”Finländarna ger regeringens coronahantering gott betyg — sämre för sysselsättningspolitiken”, publicerad 20.7.20).

4.2 Sveriges krisberedskap

I Sverige är det främst smittskyddslagen som varit riktgivande för krishanteringen av coronapandemin. Det är dock även här relevant att granska grundlagen och andra relevanta principer för att förstå vad för förutsättningar krishanteringen utgår ifrån. Sverige har exempelvis fyra grundlagar; regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. De grundläggande statsfunktionerna framkommer i första kapitlet i regeringsformen (1974:152), där det bland annat anges att riksdagen lagstiftar och granskar rikets styrelse och förvaltning, att regeringen styr riket och att det för den offentliga förvaltningen finns statliga förvaltningsmyndigheter. Regeringen är organisatoriskt åtskild förvaltningsmyndigheterna och därmed handlar svenska statstjänstemän å myndighetens och inte ministerns eller regeringens vägnar. Myndigheterna utgör därmed konstitutionella aktörer som delvis är fristående från ministrarnas och regeringens inflytande. Ett grundläggande drag för den svenska regeringen är att beslut fattas kollektivt vid regeringssammanträden (7 kap. 3 § RF). De enskilda ministrarna har i regel inte möjlighet att ensamma besluta regeringsärenden (Wenander, 2016).

Vad gäller krisberedskap nämns det närmast i grundlagen om regeringsformen, men där hänvisas endast till regeringens befogenheter under krigstid (regeringsformen kapitel 15). Det finns alltså regler i regeringsformen angående krig och krigsfara för att säkerställa det samordnade handlingsutrymme som krävs, dock finns inte samma regelverk för en civil kris (alltså en fredstida kris). I en expertgruppsrapport från 2008 står det att: ”För civila kriser finns inte motsvarande särskilda reglering som ökar handlingsutrymmet för statsorganen utan sådana kriser får hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i regeringsformen”, ”En krissituation som en civil kris, kännetecknas av att den händer plötsligt och oväntat, och att den avviker från det som anses vara normalt, samt att den blir ett hot mot olika samhällsfunktioner och även ett hot mot grundläggande värden. Dessa argument föranleder att regeringen måste fatta snabba beslut och det gäller också att man samverkar vid hanteringen av dessa beslut med både kommuner och landsting och inte enbart centralt” (Krisberedskapen i grundlagen, översyn och internationell utblick, expertgruppsrapport SOU 2008:61). För civila kriser finns alltså inte motsvarande särskilda reglering som ökar handlingsutrymmet för statsorganen utan sådana kriser får hanteras inom ramen för de existerande reglerna, ofta med fokus på decentralisering.

Under coronakrisen blev därmed smittskyddslagen en av de mest centrala ramverken och man valde även att lägga till en del om corona där man klassar viruset som både allmän- och samhällsfarligt (Regeringens proposition 2019/20:144). Man införde även en ändring av smittskyddslagen som gav regeringen utvidgade befogenheter att vid behov begränsa verksamhet. Den temporära

lagstiftningen kan vara i kraft i tre månaders tid (Socialutskottets betänkande 2019/20:SoU20). Om smittan är klassad som en samhällsfarlig sjukdom ökar även smittskyddsläkarens befogenheter och denna har då möjligheter att besluta om tvångsisolering av personer som inte följer förhållningsreglerna. I Sverige är det främst folkhälsomyndigheten som ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå och som ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd. Det är folkhälsomyndighetens ansvar att följa och vidareutveckla smittskyddet samt följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt (smittskyddslagen §7). Sedan är det generellt regionerna som ansvarar för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom regionens område.

Överlag kan man säga att det finns tre principer som styr krishantering i Sverige; ansvars-, likhets- och närhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som ansvarar för verksamhet under normala förhållanden även ansvarar för den i en krissituation. Det betyder exempelvis att kommuner har ansvar för att sköta skola och äldreomsorg även under en pandemi. Likhetsprincipen innebär att verksamheten i mån av möjlighet ska skötas precis som vanligt, med hänsyn till nationella riktlinjer. Det betyder exempelvis att om möjligt ska skolor hållas öppna. Däremot kanske man vidtar fler försiktighetsåtgärder som att alla ska tvätta händerna oftare, ha mindre klassrumsundervisning eller att sjuka elever ska hållas hemma längre. Närhetsprincipen innebär att den som är närmast när en kris inträffar har ansvar för att hantera den. Om det är stor smittspridning i en kommun kan den kommunen välja att vidta fler krisåtgärder än en mindre drabbad kommun, baserat på nationella riktlinjer från ansvariga myndigheter.

Tanken är att ovanstående tre principer ska samverka för att skapa ett samhälle med god förmåga att hantera kriser, då de som hanterar kriserna har god kännedom om de lokala förutsättningarna. Man börjar alltså med att hantera krisen i dess omedelbara närhet, samtidigt som det finns resurser beredda på regional och nationell nivå om händelserna blir för omfattande för att hantera på lokal nivå. Coronautbrottet hanteras exempelvis både lokalt, regionalt och nationellt utifrån deras vanliga befogenheter (Krisinformation, 2020). Grundläggande för svensk krisberedskap är alltså att de myndigheter som ansvarar för en verksamhet under normala förhållanden också har ansvar för verksamheten under en kris. I praktiken har alltså mycket av besluts- och informationsansvaret hamnat på folkhälsomyndigheten och det är främst Anders Tegnell, statsepidemiolog vid Folkhälsomyndigheten, som fört myndighetens talan. I Norge och Danmark däremot är statsministern en tydlig frontfigur, även i Finland är statsminister Marin en frontfigur, men hon betonar ständigt att hon följer THL:s rekommendationer (Finlands institut för hälsa och välfärd) (Strang, 2020).

Då den svenska lagstiftningen ger begränsat med politiskt utrymme att hantera krisen har den svenska coronastrategin kretsat kring frivillighet, eget ansvar samt idén om flockimmunitet, något som uppmärksammats för sitt särslag i omvärlden. Bland annat BBC skriver att:

”Sweden has largely relied on voluntary social distancing guidelines since the start of the pandemic, including working from home where possible and avoiding public transport. There's also been a ban on gatherings of more than 50 people, restrictions on visiting care homes, and a shift to table-only service in bars and restaurants. The government has repeatedly described the pandemic as "a marathon not a sprint", arguing that its measures are designed to last in the long term. The unusual strategy has attracted global criticism, with even some of Dr Tegnell's early supporters saying they now regret the approach. Annika Linde, who did his job between 2005 and 2013, recently told Sweden's biggest daily newspaper Dagens Nyheter she believed tougher restrictions at the start of the pandemic could have saved lives. But according to clinical epidemiologist Helena Nordenstedt, there's no consensus in Sweden's scientific community that the strategy as a whole has failed.” (BBC, Savage, publicerad 24.7.2020).

Det har lyfts mycket kritik och debatt kring den svenska coronahanteringen. Somliga spekulerar att utmaningarna som uppstått grundar sig i just de rättsliga ramverkens brister och menar att det skulle behövas både en ny smittskyddslag samt (Expressen, Marteus, 10.6.20) justering i de konstitutionella aspekterna som styr svensk krishantering i fredstid. Kriser i fredstid saknar som bekant reglering i regeringsformen vilket leder till att vanliga regler om sådant som beslutsprocess, normgivning och styrning gäller (SvJT, Hirschfeldt 2020). Det har alltså varit svårt att lyfta ansvaret från regionerna till regeringsnivå i Sverige (Dagens nyheter, Sjökvist, publicerad 11.3.20).

Krishanteringen har även påverkat medborgarnas förtroende för beslutsfattarna. Traditionellt har svenskarna som resten av Norden hög tilltro till både varandra och myndigheterna. När pandemin på allvar nådde Sverige steg förtroendet för sjukvård och myndigheter till höga nivåer och också regeringen fick gott betyg ännu i maj. I april uppgav 69 procent att de hade stort förtroende för Folkhälsomyndigheten men i juni hade siffran sjunkit till 57 procent. Bakgrunden till de dalande siffrorna antas vara det stora antalet avlidna i covid-19 i Sverige i jämförelse med de övriga nordiska länderna (Yle, von Kraemer, publicerad 23.6.2020).

4.3 Norges krisberedskap

I Norges grundlag från 1814 stadgas att landets verkställande makt tillhör kungen/drottningen, den skrivningen finns dock främst kvar för att belysa en odelad statsmakt medan det i praktiken är regeringen som styr Norge. Norges krisberedskap baserar sig på ett flertal olika planer och regelverk, bland annat en nationell hälsoberedskapsplan, en strategi för beredskap mot händelser med farliga ämnen och smittosamma sjukdomar, beredskapsplan mot utbrott av allvarliga smittosamma sjukdomar, beredskapsplan för pandemisk influensa, handlingsplan för infektionskontroll, smittskyddslagen med föreskrifter, hälsoberedskapslagen, folkhälsolagen samt föreskriften om åtgärder för infektionskontroll vid coronautbrottet, den så kallade coronaförordningen (Norska regeringens hemsida, hämtad 12.1.21).

Det centralaste ramverket för coronahanteringen i Norge är den specifika föreskriften om åtgärder för infektionskontroll vid coronautbrottet (coronaförordningen, FOR-2020-03-27-470) som syftar till att ge regeringen extraordinära befogenheter i krissituationen. Lagen gör det möjligt för regeringen att tillfälligt bortse från ett antal lagar och förordningar med syfte att hantera smittan och skydda befolkningen. Stortinget, Norges riksdag, måste godkänna de förordningar regeringen utfärdar med utgångspunkt i coronaförordningen med minst 2/3 majoritet. Coronaförordningen är i kraft en månad åt gången. Lagen möjliggör krav på karantän, reserestriktioner, stängning av verksamhet, begränsningar vid sammankomster och dylikt. Processen kring coronaförordningen var relativt kontroversiell. Ursprungligen föreslogs det av regeringen att den skulle vara i kraft i ett halvt år, men efter att ha diskuterats i parlamentet reducerades detta till en månad. Regeringsmakten blev mer begränsade och parlamentet föreskrev att vissa delar av lagen skulle kunna avbrytas om 1/3 av företrädarna var emot det. Även om oppositionen gjorde stora förändringar i regeringens ursprungliga förslag så präglades debatten av en atmosfär av samarbete, förtroende och att stå tillsammans i en krissituation samt ta gemensamma försiktighetsåtgärder genom att ge regeringen ett begränsat utökat tillstånd och ansvar (Christensen & Lægreid, 2020).

Norge har också många andra ramverk som blir aktuella vid pandemihantering. Bland annat smittskyddslagen (LOV-1994-08-05-55) som ska säkerställa att hälso- och sjukvårdsmyndigheterna och andra myndigheter vidtar nödvändiga åtgärder för infektionskontroll och samordnar sin verksamhet i infektionsbekämpningsarbetet. Hälsoberedskapslagens (LOV-2000-06-23-56) syfte är att skydda befolkningens liv och hälsa och bidra till att nödvändig hälso- och sjukvård och socialtjänst erbjuds befolkningen under krig och i kriser och katastrofer under fredstid. Lagen stadgar även ansvarsprincipen: ”Den ansvariga för en tjänst är också ansvarig för nödvändig beredskap och för den verkställande tjänsten, inklusive finansiering, under krig och i kriser och

katastrofer under fredstid, såvida inte annat föreskrivs i eller enligt lag. På motsvarande sätt måste den som övervakar ett företag också övervaka företagets beredskap” (§ 2).

Den norska beredskapsplanen för åtgärder för infektionskontroll under coronautbrottet ska bidra till effektiv hantering av pandemin. Den beskriver ansvarsfördelningen, beslutsnivå, samordning och system för riskbedömning av infektionssituationen, inklusive risknivåer och tillhörande exempel på paket med åtgärder för infektionskontroll. I beredskapsplanen (punkt 7) står det även att beslut om åtgärder fattas på olika nivåer beroende på vilken risknivå det är lokalt, regionalt och nationellt. Norges centralförvaltning menar att beslutet om åtgärder bör baseras på erfarenheterna från pandemin vilket innebär att det i vissa fall kan vara effektivare att genomföra tillräckliga åtgärder under en kort period snarare än att gradvis öka åtgärderna med risk för större smittospridning.

Smittskyddslagen föreskriver dock att bekämpningsåtgärder måste baseras på en tydlig medicinsk motivering samt vara nödvändiga och effektiva efter en övergripande bedömning. I enlighet med lagen måste frivilliga åtgärder tas som utgångspunkt. Vid måttbedömningar får lagens krav inte tolkas för strikt. I linje med detta kan åtgärder i form av förbud främst övervägas då det är viktigt att få en snabb effekt av åtgärderna eller hög efterlevnad. Utgångspunkten är dock att rekommendationer och frivillighet prövas före förbud, tvång och straff. Vid hanteringen av coronapandemin använder den norska regeringen dock en försiktighetsprincip när man överväger kontrollåtgärder. Detta innebär att det kan finnas situationer där det inte är möjligt att gå steg för steg utan infektionssituationen kräver genomförande av flera åtgärder samtidigt (Norska regeringens hemsida, hämtad 12.1.21).

Den norska centralförvaltningen menar alltså att stränga virusbekämpningsåtgärder har genomförts endast där situationen har eller kunde ha kommit ur kontroll. Främst eftersom påträngande åtgärder kan få stora mänskliga och ekonomiska konsekvenser för både individen och samhället vilket kräver en genomtänkt riskbedömning. Mindre påträngande åtgärder som rekommendationer kring god hygien, social distansering och nödvändig behandling av de infekterade har bibehållits under hela pandemin. Andra åtgärder måste anpassas och bedömas på grundval av en övergripande bedömning av åtgärdernas positiva och negativa effekter, inklusive en bedömning av omfattningen av pandemin, kapacitet inom hälso- och sjukvården, åtgärdernas socioekonomiska kostnad, tillgänglig kunskap och tillgång till vaccin och medicin. Åtgärderna för coronahanteringen måste alltså vara balanserade och tillräckliga för att ge den nödvändiga bekämpningseffekten, men inte mer begränsande för befolkningen och företagen eller mer långsiktiga än nödvändigt (Norska regeringens hemsida, hämtad 12.1.21).

Enligt Christensen och Læg Reid (2020) har Norge presterat bra i hanteringen av krisen. De menar att en del av framgången beror på kompetenta politiker, högt förtroende i samhället, en pålitlig och professionell förvaltning, stränga restriktioner/åtgärder i krisens inledande fas, en god ekonomisk situation, en stor välfärdsstat och låg befolkningstäthet. De menar även att den påstådda framgången handlar om sambandet mellan krishanteringsförmåga och legitimitet. Krishantering är nämligen mest framgångsrik när man kan kombinera demokratisk legitimitet med regeringens kapacitet.

I Norge är ministeriet för hälsa och vårdtjänster (MH) det centrala ministeriet för att hantera en epidemi och de viktigaste expertorganen är dess underordnade organ, norska hälsodirektoratet (NDH) och norska folkhälsoinstitutet (FHI). När epidemin började var MH ledande ministerium, men när krisen utvidgades till andra politikområden tilldelades justitieministeriet denna roll. Beslutsprocessen under coronakrisen i Norge kännetecknades av ett behov av att fatta centraliserade beslut under osäkra och brådskande förhållanden. De viktigaste besluten kring hur man ska hantera coronakrisen togs av regeringen i nära samarbete med NDH och FHI, även om det politiska ledarskapet i vissa fall avvek från expertorganens råd och i allmänhet valde mer radikala åtgärder, som att stänga skolor och daghem samt förbjuda användningen av fritidshus som en "försiktighetsprincip". Det politiska ledarskapet ignorerade inte professionella experter, som i USA, eller delegerade ansvaret till experter, som i Sverige (Christensen & Læg Reid, 2020).

I Norge arbetade alltså det politiska ledarskapet nära karriärtjänstemän och folkhälsoexperter. Sammantaget var krishanteringsmetoden uppifrån – ner, baserades på samarbete mellan politiska, expert och administrativa enheter samtidigt som de nationella ramarna var starkare än det lokala utrymmet för avvikelser. Sammanfattningsvis anser Christensen och Læg Reid (2020) att styrelsekapaciteten fungerat bra när det kommer till leveranskapacitet, regleringskapacitet och samordningskapacitet, men Norges analytiska kapacitet var svag, särskilt vad gäller beredskapen inför pandemin (Christensen & Læg Reid, 2020).

4.4 Danmarks krisberedskap

Danmarks grundlag (169 af 05/06/1953) stadgar de basala principerna och reglerna för det danska samhället men den nämner inte specifikt krishantering. Det huvudsakliga regelverket för coronahanteringen i Danmark utgörs därför av smittskyddslagen (epidemiloven), närmare bestämt en ändring av denna.

Danmarks grundlag stadgar att det danska statskicket bygger på en maktfördelning mellan den lagstiftande, utövande och dömande makten (3 §). Grundlagens 3 § utpekar en utövande makt som ligger hos kungen, dock är det enligt § 12–14 de av kungen utsedda ministrarna som ansvarar för regeringens ledning. Danmarks ministrar utövar enskilt sin regeringsmakt i parallellt ordnade och likställda ministerier eller ministerområden. Som utgångspunkt är det den ansvarige ministern som inom sitt område innehar beslutsmakten både allmänt och i enskilda fall. Rättsligt sett kan statsministern eller regeringen som helhet inte ålägga en enskild minister att agera på ett visst sätt. Det är givetvis inte möjligt för ministern att i praktiken besluta i alla politiska frågor och enskilda förvaltningsärenden som aktualiseras inom ministeriets område. I stor utsträckning delegeras beslutsmakten därför till underlydande organ och tjänstemän. Den centrala förvaltningsorganisationen i Danmark är som utgångspunkt direkt knuten till ministerierna som utövande makt och därmed till politikerna och deras demokratiska mandat (Wenander, 2016).

I Danmark är det främst smittskyddslagen som reglerar hanteringen av coronautbrottet. Innan coronapandemin delade lagen ut omfattande befogenheter till fem regionala kommissioner (epidemikommissioner) som skapades vid en epidemisituation. Kommissionerna bestod av representanter från polisen, nöd- och hälsoauktoriteter samt lokala politiker. Kommissionerna tilldelades befogenheter att i epidemisituationer bland annat bruka möjligheten att begränsa folksamlingar, införa karantänkrav och obligatoriska vaccin samt stänga ner städer om nödvändigt (Epidemiloven LBK nr 1026 af 01/10/2019).

När den danska regeringen insåg allvaret i coronasituationen innebar den regionala modellen utmaningar kring att samordna nationella krisåtgärder vilket gjorde att regeringen föreslog ett antal ändringar/tillägg till smittskyddslagen. Ändringarna överförde de tidigare regionala kommissionernas kompetenser till regeringens hälsoministerium och dess minister. Den danska riksdagen godkände förslaget på tolv timmar med enhällighet, vilket tyder på att det var en snabb process. Lagen gäller i högst ett års tid och ger alltså hälsoministern bland annat möjlighet att beordra isolering, förbjuda större sammankomster, evenemang och så vidare. Lagförslaget gav också hälsoministerns större möjlighet att styra de underliggande myndigheterna (L 133 Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme). Den

enskilda ministern har alltså en stor roll i samordningen av krisåtgärder och kan ensam styra coronahanteringen. Ansvarsprincipen gäller dock fortsättningsvis vid tillämpningen av de nationella restriktionerna och instruktionerna.

Den danska regeringen var bland de första länderna i Europa som agerade mot viruset genom att förklara en nationell ”lockdown” och stänga dess yttre gränser. Landets tillvägagångssätt var relativt drastiskt sett till resten av Europa i början av krisen. Danmark förbjöd tidigt stora offentliga sammankomster, stängde alla onödiga platser i sina städer, avskräckte kraftigt användningen av kollektivtrafik och alla typer av resor om det inte var absolut nödvändigt. Dagis, skolor och universitet stängdes och flygresorna begränsades kraftigt - dessa restriktioner blev sedan den ”nya normen” för många europeiska länder. Det som möjliggjorde dessa drastiska åtgärder i Danmark var den snabba lagändringen som gav hälsoministern stor möjlighet att styra och samordna den nationella krishanteringen. Även närvaron av tillit i den danska samhället möjliggjorde de drastiska tilltagen. De danska medborgarna har inte förlitat sig på en mängd konspirationsteorier eller spridit panik kring hanteringen av coronakrisen eftersom de generellt litar på sin regering. Många tillämpade även de rekommendationer som regeringen presenterade innan de blev rättsligt bindande. Då coronakrisen hanterats med hård inställning redan från början var Danmark även ett av de första länderna i Europa att lyfta på restriktionerna mot sommaren (Olagner & Mogensen, 2020) även om de till stor del återinfördes mot hösten när smittoläget blev sämre igen.

Enligt en kartläggning som Svenskt Kvalitetsindex och EPSI Rating Group (2020) gjort är danskarna mest nöjda med coronahantering av samtliga nordiska länder. Detta gäller både regeringens, myndigheternas, sjukvårdens, skolans och apotekens insatser samt den generella krishanteringen av coronapandemin (Svenskt kvalitetsindex, ”Nordiska skillnader kring invånarnas uppfattning om samhällets coronahantering – danskarna hittills nöjda”, publicerad 8.4.20).

4.5 Sammanfattning av den nordiska krisberedskapen

Ovan ligger fokuset på den rättsliga krisberedskapen som har stor relevans när det kommer till centralförvaltningarnas möjlighet att bruka olika policyinstrument, införa krisåtgärder och politiskt hantera coronakrisen. Samtliga nordiska centralförvaltningar har vid krishantering av coronautbrottet fått utvidgade befogenheter, antingen genom redan existerande regelverk eller så har de agerat snabbt och skapat för situationen skraddarsydda regelverk eller justeringar. I relation till parlamenten innebär krisbefogenheterna att delar av den normala lagstiftningsprocessen förändras. Behandlingstiderna förkortas och man avviker från de normala beslutsprocedurerna för att kunna fatta snabba beslut. Även centralförvaltningens relation till kommuner och övriga myndigheter förändras då centraliseringen pausar delar av den normala decentraliserade beslutskedjan (Sandberg, 2020).

Utformningen av den lagstiftning som ger regeringarna ökade befogenheter ser olika ut och har olika varaktighet. Finland baserar coronahanteringen på beredskapslagstiftningen som kan vara i kraft i högst sex månader. I Sverige har regeringen avgett en proposition om en temporär ändring av smittskyddslagen som ger regeringen utvidgade befogenheter att vid behov utfärda bemyndiganden om att begränsa verksamhet. Den tillfälliga ändringen är i kraft tre månader åt gången. Norges utgångspunkten är en temporär lag, coronaförordningen. Coronaförordningen är i kraft en månad åt gången. I Danmark har regeringens möjligheter att till exempel stänga restauranger och begränsa folksamlingar grundat sig på tillfälliga ändringar av smittskyddslagen som ger hälso- och äldreministern utvidgade befogenheter att fatta beslut kring bland annat stängning av affärsverksamhet och begränsning av folksamlingar. Lagen gäller i högst ett års tid.

Sammanfattningsvis har alltså de nordiska centralförvaltningarna fått relativt liknande befogenheter men sättet de kan bruka dessa på särskiljer sig. I Finland centraliserades makten och statsrådet fattar gemensamma beslut kring större beslut, exempelvis stränga restriktioner, medan hälsoministeriet ensamt kan fatta beslut gällande mindre viktiga ärenden. Vid verkställandet är det ansvarsprincipen som gäller. Även i Sverige centraliserades makten genom ändringen av smittskyddslagen men regeringen måste fatta samtliga beslut gemensamt vilket drar ut på beslutsprocessen. Ansvarsprincipen har till stor del styrt den svenska centralförvaltningen vilket gjort folkhälsomyndigheten till en viktig aktör i den svenska krishantering av coronapandemin. Norge har flertalet lagar som reglerar folkhälsoskydd men centralast blev coronaförordningen som skapades specifikt för coronautbrottet. Det är det norska hälsoministeriet som ansvarar för krissamordningen och har möjlighet att förlänga, upphäva och göra ändringar i bestämmelserna, men i praktiken är det de aktörer som ansvarar för tjänster under normala omständigheter som

ansvarar för att verkställa lagen, exempelvis kommunerna. I Danmark är krishantering mer centraliserad och hälsoministern har ensam möjlighet att fatta beslut gällande krishantering. I tabell 8 visas en övergripande bild av de nordiska centralförvaltningarnas relevanta lagrum samt ansvarsfördelningen under coronakrisen.

Tabell 8. Centralförvaltningens styrande regelverk under coronakrisen.

Centralförvaltning	För coronakrisens hantering relevanta lagrum	Centralförvaltningen under coronakrisen
Finland	<ul style="list-style-type: none"> - Beredskapslagen (möjlighet att stärka statsrådets handlingsutrymme vid t.ex. pandemier) - Smittskyddslagen (anvisningar för hantering av smittosamma sjukdomar) 	<ul style="list-style-type: none"> - Statsrådet har under undantagsförhållanden befogenhet att fatta beslut om frågor som annars hör till landskapen/kommunerna - Ansvarigt ministerium styr i regel sitt eget område men finns organisatorisk flexibilitet - Beslut om krisåtgärder under undantagsförhållanden fattas i regel kollektivt - Beslutsfattande enligt ansvarsprincipen i normala fall (inte undantagsförhållande) - Ansvarsprincipen vid verkställande av åtgärder
Sverige	<ul style="list-style-type: none"> - Ändring av smittskyddslagen (ger regeringen möjlighet att vid behov utfärda bemyndiganden om att begränsa verksamhet) 	<ul style="list-style-type: none"> - Beslut fattas gemensamt av regeringen, de enskilda ministrarna har inte befogenhet att fatta beslut ensamma - Regeringen kan genom ändringen stänga ner verksamheter vid behov - Ansvarsprincipen har i stor utsträckning styrt krishantering, därav är folkhälsomyndigheten en central aktör - Ministerier och myndigheter är åtskilda aktörer
Norge	<ul style="list-style-type: none"> - Coronaförordningen (föreskrift om åtgärder för infektionskontroll vid coronautbrottet) - Smittskyddslagen med föreskrifter, hälsoberedskapslagen, folkhälsolagen 	<ul style="list-style-type: none"> - Coronaförordningen är en ny lag för specifikt coronahantering - Hälsoministeriet och senare justitieministeriet styr och samordnar med hjälp av experter inom området - I så stor mån som möjligt gäller ansvarsprincipen vid verkställandet - Viktiga beslut fattas av regeringen som helhet
Danmark	<ul style="list-style-type: none"> - Ändring av smittskyddslagen (ger hälsoministern möjlighet att beordra isolering, förbjuda större sammankomster, evenemang och att styra de underliggande myndigheterna) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ministern kan ensam styra krishantering i stor utsträckning - Ansvarsprincip gäller vid verkställande

Länderna har även valt olika strategier för att hantera krisen där Danmark valde att införa stränga restriktioner ganska direkt, Norge och Finland hakade på Danmarks spår men med mindre stränga restriktioner medan Sverige valde en mer avvaktande strategi.

5. Nordiska centralförvaltningars politiska hantering av coronautbrottet

Med de nordiska centralförvaltningarnas rättsliga krisberedskap och generella krisstrategi i beaktande behandlar detta kapitel de nordiska centralförvaltningarnas politiska coronahantering sett till brukade policyinstrument. Detta kapitel utgör således avhandlingens empiriska kärna. Centralförvaltningarnas krisåtgärder kategoriseras enligt följande policyinstrument; 1. mjuka policyinstrument, 2. rättsliga policyinstrument, 3. ekonomiska instrument (både direkt samt indirekt finansiella åtgärder) samt 4. hybridinstrument. Krisåtgärder som nämns återfinns i OECD:s och ECDC:s databaser. Materialet har sammanfattats och kategoriserats utgående från hur det såg ut då det behandlades i januari-februari år 2021. Information som inte ingår i de nämnda databaserna beaktas inte i denna studie. Krisåtgärder som kartlagts har förekommit under tidsperioden mars 2020 till sista december 2020. Det bör också beaktas att samtliga åtgärder som vidtagits inte varat under hela denna period utan de flesta har varit tidsbundna beroende på de nationella smittolägena. Exempelvis tog de flesta restriktioner en paus under sommaren då smittoläget var relativt bra, men återinfördes igen till hösten när läget försämrades igen.

Nedanstående kapitel behandlar de olika kategoriseringarna av åtgärder så att kapitel 5.1 behandlar mjuka policyinstrument, 5.2 rättsliga policyinstrument och så vidare. Resultatet som presenteras är en tabellsammanställning av databearbetningen som gjorts enligt vad som föreskrivs närmare i kapitel 3. I tabellen framkommer främst huruvida de nordiska centralförvaltningarna nyttjat ett specifikt policyinstrument och under tabellen diskuteras kort hur instrumenten tillämpats i länderna. Fokuset för denna studie är dock främst att konstatera vilka policyinstrument som brukas i vilken utsträckning för att kunna diskutera likheter och olikheter inom Nordisk krishantering. De enskilda åtgärdernas utsträckning och innehåll diskuteras alltså inte på djupet i denna studie.

Inledningsvis kan man säga att otroligt många krisåtgärder vidtagits under coronapandemin. De granskade centralförvaltningarna följer även alla en ansvarsprincip vilket innebär att myndigheterna som vanligtvis handhar vissa områden även hanterar dem i krissituationer – när möjligt. Detta innebär att samtliga krisåtgärder som vidtagits i praktiken inte är centralförvaltningens, men denna avhandlingens fokus ligger på att skapa en egentlig bild av just centralförvaltningarnas politiska krishantering. Nedanstående kartläggning är ett försök att främst beakta centralförvaltningens samt tillhörande ministeriers och myndigheters policyinstrument under coronakrisen, det vill säga centralstyrda åtgärder som getts som nationella anvisningar.

5.1 Mjuka policyinstrument

Denna avhandlings operationalisering av mjuka policyinstrument (läs mer i kapitel 3.4) innefattar försök att öka medvetenheten genom exempelvis broschyrer, seminarier, webbinformation och workshops, frivilliga riktlinjer samt rekommendationer (exempelvis vid maskanvändning och distansarbete). Nedan i tabell 9 hittas en sammanställning över Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks bruk av mjuka policyinstrument där x-axeln representerar huruvida centralförvaltningen har brukat instrumentet och y-axeln berättar vilken specifik åtgärd som avses. I tabellerna nedan representerar "x" att åtgärden brukats av centralförvaltningen medan "-" hänvisar till att materialet inte rapporterar att åtgärden brukats av centralförvaltningen.

Tabell 9. Nordiska centralförvaltningars bruk av mjuka policyinstrument. Bruket av policyinstrument markeras "x"=ja, "-"=nej.

Policyinstrument	FI	SE	NO	DK
Riskgrupper uppmanas stanna hemma	x	x	x	x
Distansarbete rekommenderas	x	x	x	x
Rekommendationer om karantän efter inresa	x	-	x	x
Oväsentliga resor avråds	x	x	x	x
Rekommendationer om att undvika kollektivtrafik där man inte kan boka plats	-	x	-	-
Rekommendationer för samtliga att stanna hemma	-	-	x	-
Social bubbla för att begränsa sociala kontakter t.ex. till begränsat antal hushåll	-	-	-	x
Masker rekommenderade överallt	-	-	x	x
Masker frivilligt på stängda platser	x	-	x	x

De åtgärder som materialet behandlar är uppmaningar till riskgrupper att stanna hemma, rekommendationer om distansarbete, rekommendationer om karantän efter resa, avrådan från oväsentliga resor, rekommendationer att undvika kollektivtrafik där man inte kan boka plats, rekommendationer att stanna hemma, rekommendationer om social bubbla (begränsat antal närkontakter) samt rekommendationer om masker på stängda respektive alla platser.

Vid början av coronapandemin i mars-april gick samtliga granskade centralförvaltningar ut med uppmaningar om att riskgrupperna bör hålla sig hemma. Rekommendationerna höll i Finland och Norge i sig till juni, i Sverige till oktober och i Danmark var de fortfarande gällande i slutet av 2020. I slutet av 2020 gick även Norge ut med en allmän rekommendation om att samtliga bör stanna hemma. Danmark införde i slutet av 2020 rekommendationer om sociala bubblor, det vill

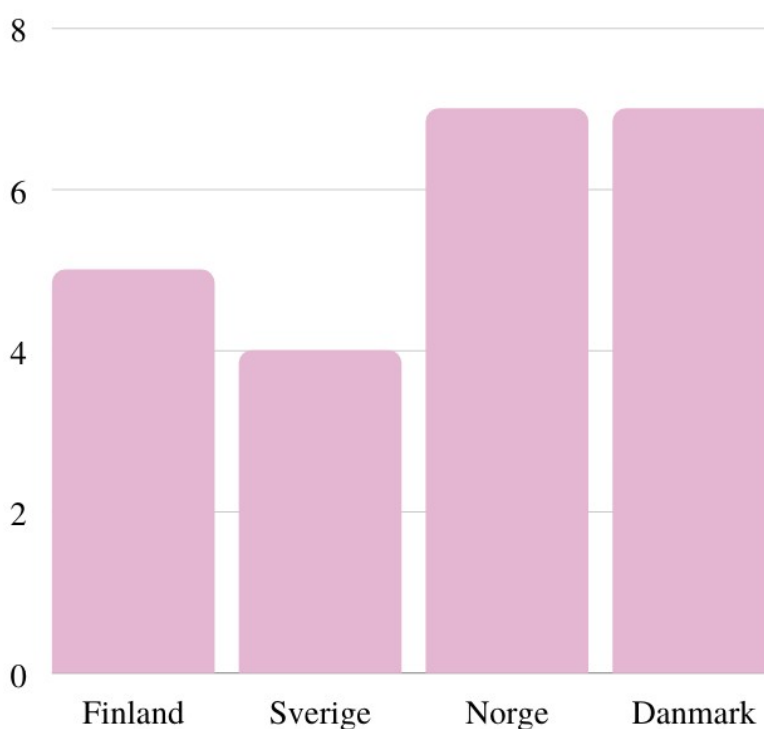
säga ett begränsat antal närkontakter. Samtliga centralförvaltningar rekommenderade även redan i mars distansarbete i mån av möjlighet.

Finlands och Danmarks centralförvaltningar har bägge gått ut med rekommendationer om att sitta i karantän då man kommer tillbaka från annan ort där smittspridningen är kritisk. Sveriges strategi vid inresor har baserat sig på personligt ansvar och de har därför inte gått ut med officiella rekommendationer om karantän. Norge har också infört krav (straffbart) på karantän om man kommer från en så kallad ”röd zon” vilket även räknas upp i kapitlet för rättsliga policyinstrument. Samtliga länder har dock gått ut med att oväsentliga resor avråds. Sverige uppmanade även befolkningen att undvika kollektivtrafik om man inte kan boka plats.

I augusti respektive juli rekommenderade både Norges och Danmarks centralförvaltningar att man bär ansiktsmask överallt medan Finland endast rekommenderade det på stängda platser. Enligt materialet har inte Sveriges centralförvaltning rekommenderat bruk av ansiktsmask.

Utifrån ovanstående sammanställning kan man konstatera att Norge och Danmark har använt de granskade mjuka krisåtgärderna i större utsträckning än Finland och Sverige. De nordiska ländernas bruk av mjuka policyinstrument visualiseras i tabell 10.

Tabell 10. Nordiska centralförvaltningars bruk av mjuka policyinstrument



5.2 Rättsliga policyinstrument

I denna studie syftar rättsliga policyinstrument till införandet av åtgärder med rättsliga konsekvenser som exempelvis böter och rätt för polisen att upplösa folksamlingar, alltså åtgärder som tvingar befolkningen följa riktlinjer gällande bland annat gruppstorlek och rörelsefrihet. Till rättsliga policyinstrument räknas även införandet av nya lagar för krishantering av corona samt åtgärder som kräver ändringar i existerande lagstiftning för att verkställas. I tabell 11 framkommer de nordiska centralförvaltningarnas bruk av rättsliga åtgärder.

Tabell 11. Nordiska centralförvaltningars bruk av rättsliga policyinstrument. Bruket av policyinstrument markeras "x"=ja, "-"=nej.

Policyinstrument	FI	SE	NO	DK
Grundskolan stänger	x	-	x	x
Stängning av någon slags allmänna utrymmen (restauranger, nöjesställen, helt eller delvis stängning av kollektivtrafik, gym)	x	-	x	x
Stängning av icke-väsentliga butiker	-	-	-	x
Gymnasierna stänger	x	x	x	x
Stängning av nöjesställen	x	-	x	x
Stängning av sportcenter	x	-	x	x
Förbud på folksamlingar inomhus >50	x	x	x	x
Förbud på folksamlingar inomhus >500	x	x	x	-
Folksamlingar på max 50	x	x	x	x
Förbud mot folksamlingar	x	x	x	x
Folksamlingar utomhus max 50	x	x	x	-
Folksamlingar utomhus max 100	-	-	-	x
Folksamlingar utomhus max 500	x	x	x	x
Stängning av plats för tillbedjan	-	-	-	x
Stängning av restaurang och kafé	x	-	x	x
Förbud mot samtliga evenemang	-	x	x	-
Stängning av högskolor	x	x	x	x
Restriktioner kring privata sammankomster	-	x	x	x
Stängning av dagis	-	-	x	x
Stängning av arbetsplatser	-	-	-	x
Krav på distansarbete	-	-	-	x
Nationellt besöksförbud på dygnet runt vårdenheter	x	x	-	x
Krav på karantän	-	-	x	-
Inrikesbegränsningar på rörelsefriheten	x	-	-	x
Reglerar statsgränserna utåt (mer och mindre utsträckning)	x	x	x	x
Krav på mask i stängda utrymmen	-	-	-	x

Ovan ser man vilka rättsliga åtgärder centralförvaltningen vidtagit. I vanliga fall är det inte centralförvaltningen som beslutar exempelvis huruvida skolorna ska stänga, men genom krislagstiftningens centralisering fick centralförvaltningen befogenhet att bestämma inom dessa områden. Både Finland, Norge och Danmark valde att stänga grundskolan i början av coronakrisen. Samtliga granskade länder stängde även gymnasier och högskolor medan endast Norge och Danmark stängde dagisverksamhet.

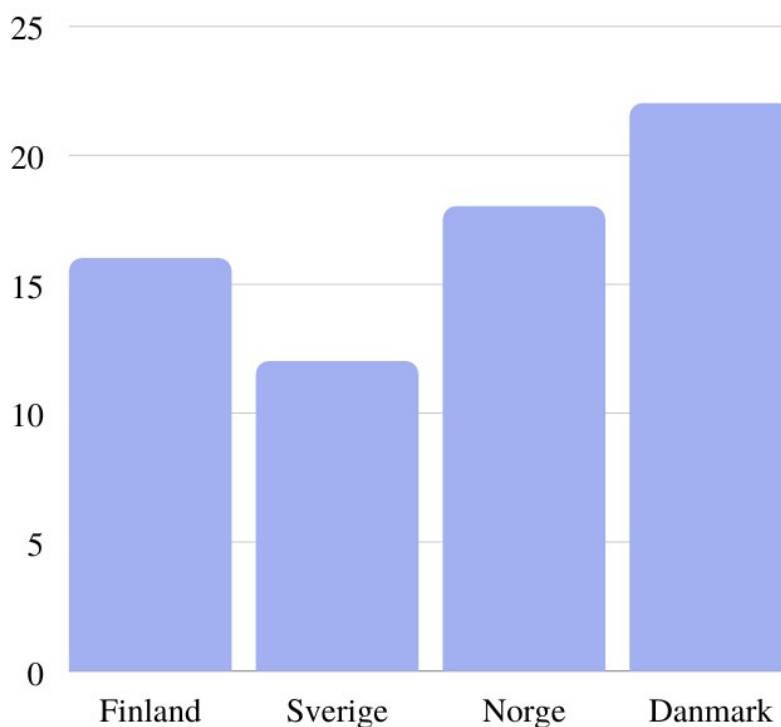
Både Finland, Norge och Danmark stängde någon slags allmänna utrymmen, exempelvis restauranger, nöjesställen, icke-väsentliga butiker, helt eller delvis stängning av kollektivtrafik, gym och idrottsanläggningar, i början av krisen. Samtliga länder tillämpade dock en lindrigare variant av åtgärder senare under pandemin, exempelvis att endast ett begränsat personantal får finnas i verksamheten med avståndskrav, tidigare stängningsbestämmelser och så vidare. Både Finland, Norge och Danmark stängde också nöjesställen, restauranger, kaféer och gym i början av pandemin. Det var dock endast Danmarks centralförvaltning som beslutade att stänga icke-väsentliga butiker, platser för tillbedjan, vissa arbetsplatser samt kräva munskydd på stängda utrymmen.

Vad gäller folksamlingar har restriktionerna pendlat för samtliga länder beroende på smittoläget. Samtliga centralförvaltningar införde förbud mot folksamlingar överlag i början av pandemin. Samtliga har även vid någon tidpunkt haft förbud mot folksamlingar inomhus med över 50 personer, en utomhusgräns på max 500 personer samt ett förbud mot folksamlingar på över 50 individer. Finland, Sverige och Norge har haft restriktioner där max 500 får samlas inomhus samt 50 personer max utomhus. Danmark hade dock en begränsning på max 100 personer utomhus. I Sverige och Norge har man tidvis även haft förbud mot evenemang överlag.

Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningar har alla valt att reglera de yttre gränserna någon gång under pandemiåret 2020. Det har alltså inte varit möjligt att resa in från så kallade "röda zoner" om man inte är medborgare eller har legitima orsaker. Finland och Danmark har även haft inrikesreserestriktioner. I Finland var det Nyland som var i "karantän" och i Danmark var det delar av Köpenhamn vilket gjorde att medborgare inte kunde röra sig fritt inom landets gränser. Finland, Sverige och Danmark valde även att införa besöksförbud på dygnet runt vårdenheter. Norges centralförvaltning har även haft krav på karantän med potentiella böter som påföljd medan övriga främst rekommenderat det eller förlitat sig på resenärens ansvar.

De nordiska centralförvaltningarnas bruk av rättsliga policyinstrument visualiseras i tabell 12.

Tabell 12. Nordiska centralförvaltningars bruk av rättsliga policyinstrument



Enligt ovanstående har Danmark använt flest rättsliga policyinstrument (22) för att hantera pandemin medan Norge (18) använt några färre följt av Finland (16) och Sverige (12). Detta stämmer överens med den bild som gavs i kapitel 4 där det nämndes att Danmark införde stränga restriktioner redan i början av pandemin och att den danska hälsoministern kan införa restriktioner på egen hand medan Sverige antog en mer avvaktande coronastrategi samtidigt som beslut om krisåtgärder måste fattas gemensamt av regeringen.

5.3 Ekonomiska policyinstrument

I denna avhandling definieras ekonomiska policyinstrument som åtgärder som kräver justering av den redan existerande pengapolitiken. Praktiska exempel är finansiering av projekt och sektorer, att staten går in och betalar specifika saker, skattelättnader för specifika aktörer, finansiella stöd till specifika aktörer, ekonomisk belöning som resultatstyrning samt skapandet av nya institutioner för ändamålets syfte och finansiering av infrastruktur. I tabell 13 visas de nordiska centralförvaltningarnas bruk av ekonomiska policyinstrument.

Tabell 13. Nordiska centralförvaltningars bruk av ekonomiska policyinstrument. Bruket av policyinstrument markeras ”x”=ja, ”-”=nej.

Policyinstrument	FI	SE	NO	DK
Budgetändringar/åtgärdspaket p.g.a. corona	x	x	x	x
Ökade medel till sjuk- och hälsovården	x	x	x	x
Förbättrat/-enklat inkomststöd för arbetslösa	x	x	x	x
Inkomststöd till arbetare i karantän som inte kan arbeta hemifrån (kräver läkarintyg oftast)	x	x	x	x
Utökade statliga lånegarantier	x	x	x	x
Inkomststöd för sjuka arbetstagare	x	x	x	x
Kapitaltillskott till företag	x	x	x	x
Offentlig sektor betalar subventioner/stöd till företag	x	x	x	x
Vissa företag får skattelättnader	x	x	x	x

Som man ser i tabellen ovan har samtliga granskade centralförvaltningar valt att bruka samma ekonomiska policyinstrument. Samtliga har under det första coronaåret vidtagit flera budgetändringar och åtgärdspaket för att hantera de praktiska och ekonomiska konsekvenserna för vissa aktörer under krisen. Exempelvis ökade alla de granskade nordiska centralförvaltningarna medlen till hälso- och sjukvården för att stärka deras kapacitet att hantera viruset. Samtliga betalade även ut kapitaltillskott, utökade de statliga lånegarantierna och subventionerna/stöden samt gav skattelättnader till specifika företag. Alla granskade centralförvaltningar ändrade även den existerande pengapolitiken kring inkomststöd för sjuka och arbetslösa arbetstagare så att det blev lättare att erhålla stöd om man blev sjuk/arbetslös på grund av coronautbrottet.

Det finns dock stor variation kring hur och i vilken mån instrumenten använts, vilket kan vara viktigt att ha bakom örat. Som tidigare nämnts har tidsspannet och tidpunkterna för bruket av specifika policyinstrument varierat, men när det kommer till ekonomiska policyinstrument så har även mängden medel och fokusområden varierat. Den här studien fokuserar alltså på vilka

policyinstrument som centralförvaltningar brukat under coronakrisen men det kan vara bra att även förstå att trots att de använt samma åtgärder i sig så finns det flertalet underliggande variationer kring hur man organiserat och infört åtgärderna.

Vad gäller exempelvis kapitaltillskott så tilldelade den finska regeringen 400 miljoner euro till Tesi, ett investeringsbolag, för att inrätta ett nytt stabiliseringsprogram som investerar i företag som har plötsliga likviditetsproblem. Statsrådet tilldelade även 700 miljoner euro för aktieförvärv inom statlig ägarstyrning. Sveriges regering tillkännagav ett nytt stödpaket för småföretag där Almi, en statlig myndighet som erbjuder lån till företag med tillväxtpotential, fick kapitaltillskott på 3 miljarder kronor så att de kan låna ut mer till små och medelstora företag. Sveriges regering utökade även exportkreditverkets lånegräns och höjde taket för kreditgarantier från den myndighet som försäkrar exportföretag och banker mot risken för utebliven betalning i exporttransaktioner med 50 miljarder kronor. Norge meddelade att statliga lån och garantisystem inkluderar återinförande av en statsobligationsfond som köper företagsobligationer (totalt upp till 50 miljarder NOK). Danmarks centralförvaltning meddelade att statens investeringsfond kommer att tillhandahålla riskabelt kapital till nystartade företag och riskkapitalföretag inför svårigheter med finansiering då privata investerare drar sig tillbaka från marknaden. Också det månatliga lånetaket steg tre gånger för mars och april. De införde även en ny statsstödsfond på 10 miljarder DKK som fungerar som sista utväg för företag med risk för konkurs. Trots att ovanstående i botten innebär att centralförvaltningarna använt samma policyinstrument så finns det alltså självklara skillnader om man granskar krisåtgärderna närmare. Detsamma gäller även subventioner och skattelättnader (OECD 2020, 3).

En subvention är en slags ekonomiskt stöd, i detta sammanhang ett direkt bidrag från staten till olika aktörer. I mars 2020 meddelade den finska regeringen att affärsstöd på 200 miljoner euro skulle betalas ut av bland annat Business Finland. En ytterligare fond på 0,5 miljoner euro anslogs till Talousapu-tjänsten för finansiell hjälp som erbjuder affärsrådgivning till entreprenörer. Regeringen tillkännagav även att företagsstöd skulle betalas ut för 1 miljard euro som företagssubventioner riktade till små, medelstora företag och mikroföretag. I maj 2020 tillkännagav även den finska regeringen ett stödprogram för restauranger och kaféer som kompenserar vissa kostnader. De införde också en ny form av stöd som täcker företagskostnaderna upp till 500 000 euro under två månader förutsatt att man drabbats tillräckligt hårt av pandemin (OECD, 2020).

I september 2020 tillkännagav den svenska regeringen förlängningen av konverteringsstödet till företag som påverkas av coronakrisen, främst inom hotellbranschen. Sveriges centralförvaltning införde även en förlängning av statligt stöd för att täcka företagens sjuklönekostnader samt ekonomiskt stöd till sjuka egenföretagare. I april 2020 tillkännagav svenska regeringen ett 39

miljarder kronor skulle utbetalas som stöd till företag baserat på omsättningsförlust. Kraven för att vara stödberättigad varierade under det första coronaåret. Det förekom även tillfällig rabatt på hyreskostnader i utsatta sektorer som hotell och restauranger. Regeringen betalade även stöd på 500 miljoner kronor (45 miljoner euro) för kulturaktiviteter som förlorar intäkter till följd av begränsningen av restriktioner vad gäller folksamlingar (OECD 2020, 3).

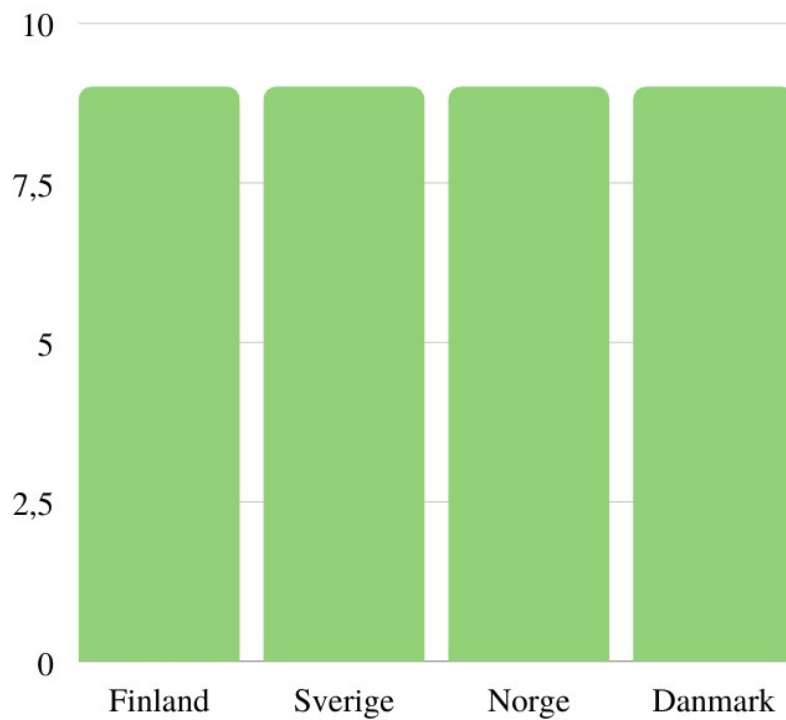
I Norge införde man ett system med fast kostnadssubventionering som täckte en del av de fasta kostnaderna för företag som står inför en stor omsättningsminskning relaterade till corona. De införde även ett system som täckte sektorer som drabbades starkt av nedgången i turismen, ett system för arbetskraftssubventioner, olika stöd för flygsektorn, för innovativa och forskningsorienterade företag, stödprogram för kultur, sport och frivilliga sektorer, bryggeriindustrin, bränsleindustrin, hästkapploppning och renskötsel. Ytterligare ett stödpaket meddelades i september 2020 och innehöll olika nya stöd för hårt drabbade sektorer som kultur, volontärarbete, sport, kollektivtrafik, turism och stora evenemang (OECD, 2020).

I Danmark skapade man ersättningsprogram för företagens fasta kostnader. Programmet var verksamt för perioden mars till juli 2020, med förväntade finansiella kostnader på runt 65,3 miljarder DKK. Danmarks centralförvaltning införde även sjukpenning på grund av corona och ersättningssystem för egenföretagare samt företag inom branschen för evenemang, kultur, sport, privat utbildning och reseanordning. Den danska innovationsfonden ökades även med 350 miljoner DKK för att stödja nya projekt (OECD 2020, 3).

Vad gäller coronaåtgärder inom skatte- och avgiftspolitikerna så tillkännagav det finska statsrådet att pensionsavgiften i den privata sektorn tillfälligt kommer att minskas med 2,6% och buffertfonden utökas senare genom att höja pensionsavgifterna för perioden 2022-2025. Den svenska regeringen införde ytterligare ett krispaket för småföretag där 100% av skattepliktiga vinster från enskilda företag och partners i svenska partnerskap för 2019, upp till en miljon kronor, kan avsättas i skattefördelningsreserven, som sedan kan kvittas mot eventuella framtida förluster. Moms rapporteras vanligtvis årligen men under coronakrisen kan enskilda företagare vara berättigade till uppskjutning med ränta. Norska åtgärder inkluderade en sänkning av arbetsgivarens socialförsäkringsavgift, minskning av antalet dagar som arbetsgivare är skyldiga att betala lön till arbetstagare som är tillfälligt uppsagda, ändring av bolagsskattereglerna så att företag som går på förlust kan omfördela sina förlust mot tidigare års beskattade överskott. Ett skattestödpaket gavs även till olje- och gasssektorn. I Danmark infördes tillfälliga skattelättnader inom forsknings- och utvecklingsbranschen (OECD, 2020).

Det finns alltså stora variationer kring hur de ekonomiska policyinstrumenten tillämpats i praktiken. Denna avhandlings syfte är dock främst att skapa en översiktlig bild kring centralförvaltningarnas bruk av policyinstrument. Således diskuteras och jämförs inte policyinstrumentens specifika innehåll desto mer i denna avhandling även om ovanstående ger en klar bild av förekommande variationer. De nordiska centralförvaltningarnas bruk av ekonomiska policyinstrument visualiseras i tabell 14.

Tabell 14. Nordiska centralförvaltningars bruk av ekonomiska policyinstrument



5.4 Hybridinstrument

Hybridinstrument definieras i denna studie som åtgärder som tillhör två eller fler av ovanstående instrumentkategorier. Nedan i tabell 15 finns en översyn över Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningars bruk av enligt materialet rapporterade hybridinstrument för att hantera coronakrisen.

Tabell 15. Nordiska centralförvaltningars bruk av hybridinstrument. Bruket av policyinstrument markeras ”x”=ja, ”-”=nej.

Policyinstrument	FI	SE	NO	DK
Flexibla villkor för arbetsgivare gällande permittering och liknande åtgärder	x	x	x	x
Uppskjutande av skatter/avgifter	x	x	x	x
Föräldrapenning för vårdnadshavare som stannar hemma från jobb p.g.a. stängda skolor	x	x	x	-

De hybridinstrument som identifieras enligt avhandlingens operationalisering av begreppet är flexibla villkor för arbetsgivare gällande permittering, uppskjutandet av skatter och avgifter samt föräldrapenning för vårdnadshavare som stannar hemma från jobb på grund av stängda skolor. Dessa åtgärder är nämligen både ekonomiska samt rättsliga instrument då de kräver justering av existerande lagstiftning för att tillämpas.

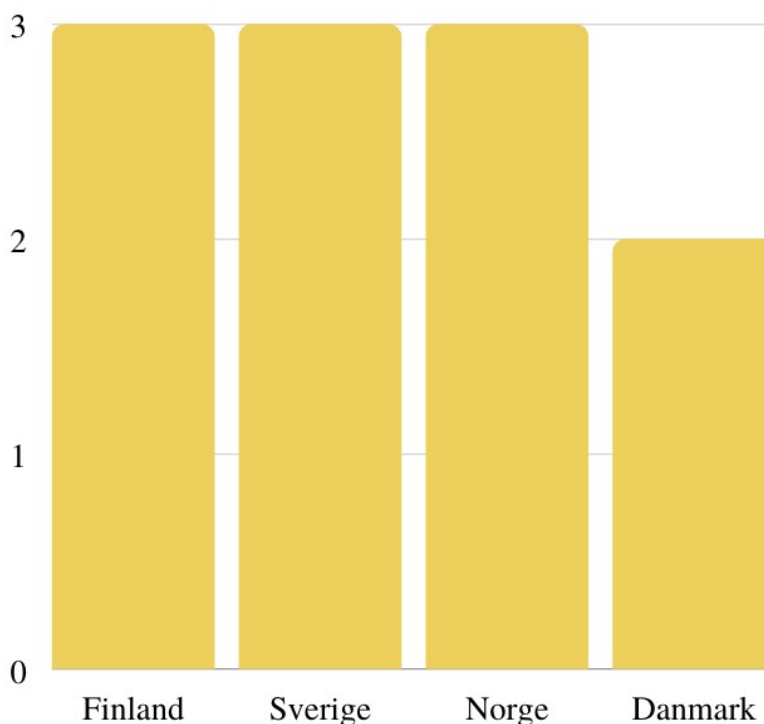
För att bevara arbeten och undvika konkurser införde samtliga granskade nordiska centralförvaltningar åtgärder för att underlätta tillfällig permittering genom att ändra arbetsavtalslagstiftning. I Finland införde man exempelvis tillfälliga uppsägningar genom att ändra arbetsavtalslagen så att uppsägningstiden förkortas från fjorton till fem dagar. I Finland kan även anställda på ett tidsbegränsat avtal sägas upp och samtidigt förlängs återanställningsskyldigheten för anställda som avskedats av ekonomiska eller produktionsrelaterade skäl mellan den 1 april och den 30 juni till en period av nio månader. Medan man i Norge exempelvis minskade antalet dagar som arbetsgivare är skyldiga att betala lön till arbetstagare som är permitterade från femton till två dagar (OECD, 2020). Också uppskjutandet av skatter och avgifter infördes genom temporära lagändringar eller förtydliganden i rättslig praxis vilket gör att även det räknas som hybridinstrument, närmare information om dessa åtgärder nämns även delvis i ovanstående kapitel där skattepolitiken nämns.

Finlands, Sveriges och Norges centralförvaltningar valde även att införa ändringar kring tillgången till föräldrapenning för vårdnadshavare som stannar hemma från jobb på grund av stängda skolor. I Finland fick vårdnadshavare som tar obetald ledighet för att ta hand om ett barn som normalt går i förskoleundervisning eller skolan rätt till tillfälligt ekonomiskt stöd på grund av pandemin. Enligt

den svenska föräldraledighetslagen är arbetstagaren i normala fall inte berättigad till betald ledighet på grund av vård av ett sjukt barn om hen håller barnet hemma för att skydda det från att smittas av andra. Med coronautbrottet har den svenska regeringen dock infört tillfällig lagstiftning för arbetstagare som behöver stanna hemma för att ta hand om sina friska barn på grund av att skolan/förskolan stängs och inte kan arbeta hemifrån. Även den norska centralförvaltningen införde en ändring där arbetande föräldrar med 1-2 barn har rätt till 20 dagars betald familjevårdsledighet under 2020 (i vanliga fall 10) och de som har 3+ barn kan få upp till 30 dagar (upp från 15). Ensamstående föräldrar har rätt till 40-60 dagar föräldraledigt år 2020.

Det är även troligt att flera av de finansiella policyinstrumenten har krävt justeringar i existerande lagstiftning för att tillämpas i praktiken. Således är det möjligt att flera av de policyinstrument som klassas som ekonomiska egentligen är hybridinstrument. Ovan beaktas dock bara de åtgärder som centralförvaltningarna i OECD:s material specifikt rapporterat att det krävs rättsliga ändringar för att verkställas. I tabell 16 visualiseras de nordiska centralförvaltningarnas bruk av de granskade hybridinstrumenten, även om översikten som sagt säkerligen är något bristfällig.

Tabell 16. Nordiska centralförvaltningars bruk av hybridinstrument



5.6 Resultatsammanfattning

Den här avhandlingen har granskat Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningars krislagstiftning som trätt i kraft under coronahanteringen samt bruket av policyinstrument för att politiskt hantera pandemin. Kartläggningen tyder på att de nordiska centralförvaltningarna brukat ganska liknande policyinstrument. Bör dock återigen konstateras att empirin främst kartlägger huruvida centralförvaltningarna brukat ett policyinstrument. Inte till vilken grad, exempelvis hur stora alla deras finansiella åtgärder varit eller hur länge vissa restriktioner varat.

Även om de nordiska centralförvaltningarna använt ganska liknande policyinstrument och i många fall i samma utsträckning förekommer det vissa mönster som kan vara talande. Vad gäller mjuka policyinstrument är data något bristfällig då det säkerligen brukats extremt många olika åtgärder för att sprida information och på ett mjukt sätt hantera krisen. Av de specifika policyinstrument som materialet hänvisade till hade dock Norge och Danmark använt flest mjuka åtgärder (sju) medan Finland använt fem och Sverige fyra. Att Norge och Danmark använt mer mjuka åtgärder kan eventuellt hänga ihop med att dessa centralförvaltningars makt är mer centraliserad och att beslut om åtgärder kan fattas snabbare, på gott och ont, än i den finska och svenska centralförvaltningen.

De största variationerna nordiska centralförvaltningar emellan hittas bland de rättsliga restriktionerna som infördes för att hantera coronapandemin. Danmark brukade fler rättsliga åtgärder (22) än de andra forskningsobjekten. Norge brukade arton, Finland sexton och Sverige tolv. Detta hänger säkerligen ihop med ländernas rättsliga krislagstiftning och förvaltningskultur där den danska ministern har stor makt att själv bestämma kring krishantering medan Sveriges regering behöver fatta beslut kring krisåtgärder kollektivt.

Samtliga granskade centralförvaltningar brukade samma nio ekonomiska policyinstrument. Denna kartläggning förenklar dock som tidigare konstaterats den enorma variation som faktiskt förekommer vid främst tillämpningen av de finansiella åtgärderna. Även hybridinstrumenten visade sig vara besvärligare att kartlägga än väntat då säkerligen fler av de ekonomiska åtgärderna krävde rättsliga justeringar än vad som rapporterades för att verkställas. Detta belyser även behovet av vidare studier inom området.

För att klargöra studiens resultat kan man visualisera bruket av policyinstrument enligt tabell 17.

Tabell 17. De nordiska centralförvaltningarnas bruk av policyinstrument.

Central-förvaltning	Mjuka policyinstrument (av 9 granskade)	Rättsliga policyinstrument (av max 26)	Ekonomiska policyinstrument (av max 9)	Hybrid-instrument (av max 3)	Totalt 47
Finland	5	16	9	3	33
Sverige	4	12	9	3	28
Norge	7	18	9	3	37
Danmark	7	22	9	2	40

Kort sagt har de nordiska centralförvaltningarna brukat ganska samma policyinstrument, speciellt sett till ekonomiska och hybridåtgärder. De största variationerna framkommer när man kollar på de rättsliga åtgärderna då dessa är starkt förknippade med regeringarnas befogenheter i krissituationer.

Sammanfattningsvis kan det fungera riktgivande att tolka antalet brukade policyinstrument som en indikation på centralförvaltningarnas befogenheter att faktiskt vidta åtgärder under krisförhållanden. Danmark med mest ministermakt har exempelvis brukat flest av de granskade krisåtgärderna och använt policyinstrumenten i störst utsträckning, Sveriges centralförvaltning har brukat minst vilket hänger ihop med kravet på kollektiva beslut samtidigt som Norge och Finlands centralförvaltningar befinner sig på mittenplanet.

I kapitel 2.5 ställdes även tre hypoteser som man utgående från det empiriska materialet kan besvara. Hypoteserna löd enligt följande:

- 1. De nordiska centralförvaltningarna förlitar sig mycket på mjuka policyinstrument,*
- 2. Centralförvaltningarna vidtar under coronakrisen åtgärder inom flera områden som inte tillhör deras kompetens under vanliga förutsättningar samt,*
- 3. Danmarks centralförvaltning har använt mer policyinstrument än Sverige, Norge och Finland baserat på centralförvaltningens centrerade ministermakt.*

Den första hypotesen baserades på medvetenheten om att de nordiska länderna främst prioriterar mjuka åtgärder framför tvingande, delvis då centralförvaltningen har stort förtroende för landets medborgare och vice versa. Avhandlingens material belyste endast ett antal mjuka policyinstrument och samtliga granskade centralförvaltningar använde åtminstone hälften av dessa. I verkligheten är siffran garanterat större än så med tanke på alla rekommendationer om att hålla distans och tvätta händerna som cirkulerat i de nordiska länderna.

Den andra hypotesen besvarades bra i kapitel 4 och 5.2. Att centralförvaltningarna vidtagit åtgärder inom områden som vanligen inte hör till deras befogenheter, exempelvis stängning av verksamheter och skolor, baserar sig på det upplevda behovet att centraliserat samordna hanteringen nationellt för att minska smittospridningen. Samtliga rättsliga åtgärder som räknas upp i kapitel 5.2 om rättsliga policyinstrument är ett tecken på att hypotesen stämmer. Att de rättsliga instrumenten använts flitigt behöver dock inte betyda att de mjuka instrumenten använts mindre utan främst att materialet gav mer information om dessa.

Vad gäller hypotes tre angående förväntningen att Danmark använt mer policyinstrument än Finland, Sverige och Norge så stämmer den baserat på den empiriska studiens resultat. Främst för att den danska centralförvaltningen brukat många rättsliga policyinstrument. Huruvida detta endast beror på den centrerade ministermakten är dock utanför den här avhandlingens kompetens att besvara. Det är säkerligen en påverkande faktor men exempelvis kan även Danmarks folktäthet och närheten till andra folktäta länder inverka på behovet av flertalet rättsliga policyinstrument än övriga nordiska centralförvaltningar.

6. Avslutande sammanfattning och diskussion

I detta kapitel sammanfattas avhandlingen från början till slut och poängterar studiens resultat samt besvarar de forskningsfrågor som introducerades i kapitel 1.1. Tanken är även att återkoppla de empiriska fynden till det teoretiska underlaget.

Avhandlingen inleddes med att ge en situationsbild kring coronapandemin i Norden, centraliseringen den medfört samt belyste behovet av studier kring de nordiska centralförvaltningarnas krishantering av coronautbrottet. För Norden väckte coronakrisen ett behov för en ny slags krishantering som täcker både medicinska, ekonomiska och sociala områden. Detta sammansatt med vetenskapen om att pandemier och smittosjukdomar är kriser som säkerligen återkommer i framtiden gör dess krishantering ytterst relevant. Målsättningen med denna avhandling var således att studera Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningars politiska krishantering av coronapandemin, sett till specifikt rättslig krisberedskap och bruket av krisåtgärder och policyinstrument för att kunna dra lärdomar inför framtida krissituationer.

Som konstaterades i det teoretiska underlaget kan coronautbrottet definieras som ett lömskt problem vilket saknar en bra, ”rätt”, mätbar eller tydlig lösning. Den största majoriteten organisationer och institutioner har heller inte skapats för att kunna förutse eller hantera kriser effektivt. De saknar därför mekanismerna, de basala färdigheterna och kunskaperna, för effektiv krishantering. Det här stämmer bra in på de nordiska centralförvaltningarna under coronakrisen då deras policylandskap och krislagstiftning i olika mån behövde justeras för att kunna tillämpas på coronahanteringen. Det är helt enkelt svårt att skapa kompletta förberedande ramverk för hur man ska hantera en kris man aldrig tidigare stött på, vilket gör att det behöver finnas visst utrymme för att testa sig fram.

Som Andrew (2013) konstaterat spelar även krishantering in i specifika institutionella, politiska och organisatoriska sammanhang som styr hanteringsprestanda. Coronahanteringen och dess tillhörande komplexitet, osäkerhet och tvetydighet samordnas främst av regeringen och dess underliggande institutioner. Det skedde alltså en centralisering kring krissamordningen i samtliga nordiska länder, även om ministermakten och krisbefogenheterna varierat. Pech och Slade (2003) konstaterade att det under krissituationer är svårt att styra genom fullständig konsensus då tidspress och hot kräver snabba beslut, alltså måste regeringen agera snabbt och inte fastna i långa debatter (Sapriel 2003). Det här förklarar delvis varför det förekommit variationer i den nordiska coronahanteringen och varför andra brukat med policyinstrument än andra. Det syns mest tydligt genom Sveriges krav på kollektiva regeringsbeslut kring krisåtgärder, folkhälsomyndighetens makt samt det låga antalet brukade policyinstrument sett till övriga nordiska länder.

Det faktum att alla länder centraliserat krissamordningen och gett utökade befogenheter till centralförvaltningen går delvis emot det Boin och Hart (2003) poängterade; "In reality, crisis-response efforts depend on many people in several networks. At the political-strategic level, efforts to radically centralize decision-making authority tend to cause more friction than they resolve because they disturb well-established authority patterns". Då de nordiska länderna baseras på högt förtroende för statsmakten samtidigt som ansvarsprincipen gäller i mån av möjlighet (exempelvis under bättre smittoperioder och vid verkställandet av de nationella krisåtgärderna) verkar det dock inte i detta skede lett till några större problem att en viss centralisering gjorts periodvis under coronahanteringen. Man även konstatera det vid coronahanteringen finns en korrelation mellan graden av exempelvis centralisering i det nordiska beslutsfattandet och krisens gravhet. Desto värre smittoläget varit desto mer centraliserat och politiskt har beslutsfattandet varit.

Den empiriska studien inleddes genom att granska de nordiska centralförvaltningarnas rättsliga krisberedskap, alltså vilken slags lagstiftning som träder i kraft i krissituationer och vad för befogenheter de medförde för centralförvaltningarna. I samtliga länder hade den existerande smittskyddslagstiftningen en central roll och för Sveriges och Danmarks centralförvaltning var en ändring av smittskyddslagen det ramverk som utvidgade dess befogenheter. I Finland hade även beredskapslagen en viktig funktion och i Norge skapade man en ny lag, coronaförordningen, som styrde coronahanteringen. I både Finland, Sverige, Norge och Danmark medförde krisen en centralisering av beslutsfattandet medan en ansvarsprincip tillämpades vid verkställandet. De nordiska centralförvaltningar har även institutionella variationer sett till maktstruktur, där den danska ministern har stor möjlighet att fatta beslut på egen hand medan Finland och Norge delvis förlitar sig på att regeringarna i viktiga ärenden måste fatta gemensamma beslut även om den övergripande krishanteringen sker genom enskilda ministerium. Sveriges regering å sin sida fattar alla beslut om krisåtgärder kollektivt. Dessa variationer påverkar i sin tur centralförvaltningarnas möjligheter att införa krisåtgärder och den utsträckning de brukat specifika policyinstrument.

Kärnan i den empiriska studien kartlade de nordiska centralförvaltningarnas bruk av mjuka, rättsliga, ekonomiska och hybridinstrument vid den politiska coronahanteringen. Resultaten visar att Danmark brukat flest policyinstrument, främst för att den danska centralförvaltningen tillämpat många rättsliga policyinstrument. Sverige har brukat minst policyinstrument medan Norge och Finland befinner sig mittemellan. Det är tydligt att de nordiska centralförvaltningarna använt sig av ganska samma policyinstrument och att skillnaderna inte är extrema. Kort sagt kan man säga att det finns några skillnader men fler likheter kring bruket av policyinstrument för att hantera coronapandemin. Det faktum att Danmark använt flest policyinstrument och Sverige minst kan

delvis förklaras genom centralförvaltningarnas rättsliga möjligheter att vidta åtgärder och tillämpa olika policyinstrument. Även andra inverkanse faktorer kan påverka utfallet, till exempel ländernas folktäthet och krisstrategier, men dessa faktorer behandlas inte desto närmare i denna studie. Vad gäller valen av policyinstrument stämmer typerna av åtgärder överens med vad som nämndes i det teoretiska underlaget. Bland annat har samtliga granskade centralförvaltningar infört auktoritetsbaserade, rättsliga instrument, vilket hänger samman med att en stat/myndighet som uppfattas som legitim kan bruka dessa i större utsträckning eftersom befolkningen litar på auktoriteter och lyder. Samtliga har även använt finansiella instrument som gärna används av regeringar då de är bekanta och invanda. De granskade centralförvaltningarna har även brukat ett antal mjuka instrument, även om inte alla framkommer ur materialet som granskats. Bland annat informationsspridning har varit vitalt för coronahanteringen.

Det empiriska undersökningsupplägget kretsade kring fyra huvudsakliga forskningsfrågor, dessa besvaras nedan även om somliga redan berörts;

- 1. Vilka ramverk har påverkat de fyra nordiska centralförvaltningarnas coronahantering?*
- 2. Vilka policyinstrument har Finlands, Sveriges, Norges och Danmarks centralförvaltningar använt i försök att få bukt med coronakrisen?*
- 3. I vilken utsträckning har de nordiska regeringarna brukat de utvalda policyinstrumenten?*
- 4. Vilka är skillnaderna och likheterna i de fyra nordiska regeringarnas krishantering?*

Ramverken som tillämpades under den nordiska coronahanteringen var alltså främst smittskyddslagstiftning och justeringar av denna, men i Finland brukades även beredskapslagen och i Norge skapade man en coronaspecifik lag för att hantera krisen. Vad gäller bruket av policyinstrument har denna avhandling fokuserat på att utgående från ett avgränsat material identifiera mjuka, rättsliga, ekonomiska och hybridinstrument. Utöver dessa klassificeringar har alla centralförvaltningar brukat exempelvis governance men samtliga policyinstrument och åtgärder som faktiskt vidtagits framkommer inte utifrån materialet och beaktas därför inte i denna studie, även om de i praktiken förekommit. Som ovan nämnts har Danmark brukat flest policyinstrument följt av Norge, Finland och Sverige i den uppräknade ordningen. Forskningsobjekten har alla använt samma ekonomiska policyinstrument, även om tillämpningen av dessa särskiljt sig. Finland, Sverige och Norge använde samma antal hybridinstrument medan Danmark använde en färre. Danmark brukade flest rättsliga policyinstrument och det är i denna kategori det förekommer flest skillnader då Danmark brukade 22 rättsliga åtgärder, Norge 18, Finland 16 och Sverige 12. Även i bruket av mjuka instrument förekommer skillnader där Danmark och Norge brukat 7, Finland 5 och Sverige 4. Dessa variationer kan delvis förklaras genom centralförvaltningarnas varierande rättsliga

befogenheter i krissituationer men eventuellt även av ett antal andra faktorer som inte kartläggs i denna studie.

Kort sagt förekommer det stora likheter sett till bruket av krisåtgärder och policyinstrument de nordiska centralförvaltningarna emellan. De största variationerna utifrån det granskade materialet framkommer på de områden som kan härledas till att vara beroende av de i regeringen centraliserade beslutsprocesserna och befogenheterna.

Avslutningsvis är det återigen värt att belysa det brukade materialets och operationaliseringens utmaningar. Materialet utgår från inrapporterade åtgärder, vilket medfört att åtgärder som vidtagits men inte rapporterats till datainsamlingarna inte beaktas i denna studie. Materialets komplexitet har även gjort det svårt att klassificera åtgärderna vilket exempelvis blev tydligt kring kategoriseringen av hybridåtgärder. Då materialet och metoden medför vissa svårigheter till att generalisera och dra konkreta slutsatser fungerar denna avhandlingen främst som en introduktion till behovet av djupare studier inom de nordiska centralförvaltningarnas politiska coronahantering. För framtida studier vore det exempelvis intressant att se vad för inverkan de olika policyinstrumenten hade på smittospridningen i de nordiska länderna, hur olika krisstrategier tillämpades på en för Norden förhållandevis ny sorts kris samt göra en djupdykning i de specifika krisåtgärderna.

Då coronapandemin i skrivande stund heller inte ser ut att nå en definitiv slutpunkt inom en snar framtid så kommer det fortsättningsvis finnas ett behov av att studera de nordiska centralförvaltningarnas politiska krishantering. Bland annat kan man i framtiden exempelvis kartlägga vad de nordiska centralförvaltningarna lärde sig av det första coronaåret och huruvida de ändrade coronastrategierna baserat på dessa erfarenheter. Centralförvaltningarnas krishantering är kort sagt en kontinuerlig process som det alltid kommer finnas ett mervärde i att studera då det även i framtiden kommer förekomma krissituationer.

Källförteckning

Böcker & vetenskapliga:

Bemelmans-Videc Marie-Louise, Rist Ray & Vedung Evert (2011) Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation

Bengtsson Hans & Melke Anna (2014), Vår offentliga förvaltning – samverkan i välfärdspolitiken, Gleerups

Boin Arjen, Crisis management (2008), SAGE Library in Business and Management

Boin Arjen, Ekengren Magnus & Rhinard Mark (2013), The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects. Cambridge, UK: Cambridge University Press

Boin Arjen, Ekengren Magnus & Rhinard Mark (2020), Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis, Risks, Hazards & Crisis in Public Policy, Vol. 11, No. 2, 2020

Boin Arjen, Hart Paul't, Stern Eric & Sundelius Bengt (2005), The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure, Cambridge University Press

Boin Arjen & Hart Paul't (2003), Public Leadership in Times of Crisis, Public Administration Review

Brands Hal & Gavin Francis, MacMillan Margaret chapter (2020) "COVID-19 and World Order: The Future of Conflict, Competition, and Cooperation" Johns Hopkins University Press

Christensen Tom & Laegreid Per (2020), Balancing Governance Capacity and Legitimacy: How the Norwegian Government Handled the COVID-19 Crisis as a High Performer, Public Administration review

Christensen Tom, Rykkja Lise & Laegreid Per (2016), Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy, Public administration review

Cichocki Marek & Grosse Tomasz (2019), The Many Faces of Crisis: An Analysis of Crisis Management from an Economic and Political Perspective, Peter Lang

Comfort Louise, Kapucu Naim, Ko Kilkon, Menoni Scira & Siciliano Michael (2020), Crisis Decision-Making on a Global Scale: Transition from Cognition to Collective Action under Threat of COVID-19, Public Administration Review, Volume 80 Issue 4

Clerk Tim (2002), The Policy Process - A Practical Guide for Natural Resources Professionals, Yale University Press

Diamond John & Liddle Joyce (2013), Looking for Consensus: Civil Society, Social Movements and Crises for Public Management, Emerald

Evans Paul, Hassard John & Hyde Paula (2013), Critical Leadership : Leader-Follower Dynamics in a Public Organization, Social Policy Administration Volume 48, Issue 5

Fimreite Anne Lise, Lango Peter, Læg Reid Per & Rykkja Lise (2011) Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering, Universitetsforlaget

- Fischbacher-Smith Denis & Moira (2016), Crisis management as a critical perspective, *Journal of Management Development* 35(7):930-940
- Gilpin Dawn & Murphy Priscilla (2008), *Crisis management in a complex world*, Oxford University Press
- Greer Scott, King Elizabeth, da Fonseca Elize, Elize & Peralta-Santos Andre (2020) The comparative politics of COVID-19: The need to understand government responses, *Global Public Health* Volume 15, 2020 - Issue 9
- Greve Carsten, Lægreid Per & Rykkja Lise (2016) *Nordic Administrative Reforms, Lessons for Public Management*, Macmillan Publishers
- Guimon José & Paunov Caroline (2019) Science-industry Knowledge Exchange, A mapping of policy instruments and their interactions, *OECD Science, Technology and Industry, Policy papers*
- Heymann Philip (2008) *Living the policy process*, Oxford University Press
- Ho Bruce (2010) *Crisis decision making*, Nova Science Publishers
- Hossain Mohammad (2020) Is the spread of COVID-19 across countries influenced by environmental, economic and social factors? *MedRxiv*
- Larsen Ann Kristin (2009) *Metod helt enkelt*, Gleerup Malmö
- Lascombes Pierre & Le Gales Patrick (2007), Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, *Governance* Volume 20, Issue 1
- Linder Stephen & Peters Guy (1984) From Social Theory to Policy Design, *Journal of Public Policy*
- Littlefield Robert & Sellnow Timothy, *Risk and crisis communication: navigating the tensions between organizations and the public* (2015), Lexington Books
- Lundqvist Lennart & Ståhlberg Krister, *Byråkrater i Norden : utvecklingsdrag i statstjänstemannakårerna under efterkrigstiden* (1983) Stiftelsen för Åbo akademis forskningsinstitut
- Mettler Suzanne (2015) *The Polycscape and the Challenges of Contemporary Politics to Policy Maintenance*, American Political Science Association
- Mitroff Ian (2000), *Managing Crises Before They Happen : What Every Executive and Manager Needs to Know about Crisis Management*, AMACOM
- OECD (2020) *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*
- Ólafsson Stefán, Helgason Agnar & Stefánsson Kolbeinn (2016) *Welfare and Nordic Crisis Management Strategies*, Nordic welfare watch
- Olagnier David & Mogensen Trine (2020), *The Covid-19 pandemic in Denmark: Big lessons from a small country*, *Cytokine & Growth Factor Reviews* Volume 53 s. 10-12

- Pech Richard & Slade Bret, Asymmetric competition: decision processes shaping the future, *Management Decision* 2003-11-01, Vol.41 (9), s.883-892
- John Peter (2011) *Making Policy Work*, Taylor & Francis Group
- Peters Guy (2018) *Policy Problems and Policy Design*, New Horizons in Public Policy
- Rosenthal Uriel & Hart Paul't (1996), Crisis management in government : developments in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 7, No. 2 (Apr., 1997), s. 277-304
- Rosenthal Uriel, Boin Arjen & Comfort Louise (2001) *The changing world of crises and crisis management*, Charles C Thomas Publisher
- Rykkja Lise, Læg Reid Per & Fimreite Anne Lise (2011), Attitudes towards anti-terror measures: the role of trust, political orientation and civil liberties support, *Critical Studies on Terrorism* 4(2):219-237
- Salamon Lester (2002), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford university press
- Sandberg Siv (2020), *Kommuntorget, Coronakrisen blottlägger skillnaderna mellan de nordiska ländernas förvaltning* (publicerad 15.5.2020)
- Sapriel Caroline (2003) *Effective Crisis Management: Tools and Best Practice for the New Millennium*, *Journal of Communication Management*
- Hart Paul't (1993) *Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management*, *Journal of contingencies and crisis management*
- Yang Kaifeng (2020), *Unprecedented Challenges, Familiar Paradoxes: COVID-19 and Governance in a New Normal State of Risks*, *Public administration review* (2020)
- Wenander Henrik (2016), *Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige*, *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr. 1/2016, 93. årgång 57
- Wong David & Li Yun (2020) *Spreading of COVID-19: Density matters*. *PLoS ONE* 15(12)
- Wouter Jong (2020), *Public leadership in times of crisis: Lessons to learn from a crisis communication point of view*, *Communication Teacher* Volume 35, 2021 - Issue 2
- Öberg Shirin & Wockelberg Helena (2016) *Nordic administrative heritages and contemporary institutional design*, In *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*. Edited by Carsten Greve, Per Læg Reid and Lise H. Rykkja, London: Palgrave Macmillan

Rättskällor:

Finland:

Finlands grundlag 11.6.1999/731

Beredskapslag 29.12.2011/1552

Lag om smittosamma sjukdomar 21.12.2016/1227

Sverige:

Regeringsformen, Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform, lagen.nu

Regeringens proposition 2019/20:144, Covid-19 och ändringar i smittskyddslagen

<https://www.regeringen.se/4a334c/contentassets/c3e6374019444379b7f33c8ccfc40b32/covid-19-och-andringar-i-smittskyddslagen-prop.-2019-20-144.pdf>

Smittskyddslag (2004:168)

Norge:

Coronaförordningen, FOR-2020-03-27-470

Smittskyddslag, LOV-1994-08-05-55

Hälsoberedskapslag, LOV-2000-06-23-56

Danmark:

Danmarks grundlag, LOV nr 169 af 05/06/1953

Epidemiloven, LBK nr 1026 af 01/10/2019 <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1026>

L 133 Forslag til lov om ændring af lov om foranstaltninger mod smitsomme og andre overførbare sygdomme

Internetkällor:

Empiriska datamaterialet:

ECDC & JRC 2020, Coronaåtgärder <https://covid-statistics.jrc.ec.europa.eu/RMeasures> (hämtad 10.1.21)

ECDC 2020, Coronaåtgärder (hämtad 10.1.21)

<https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/download-data-response-measures-covid-19>

Koderna:

https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Variable_Dictionary_and_Disclaimer_non-pharmaceutical_measures_v3.pdf

OECD 2020 1, Policyinstrument: <https://stip.oecd.org/covid/> (hämtad 10.1.2021)

OECD 2020 2, STIP-compass, 2020 (hämtad 29.1.2021) <https://stip.oecd.org/stip/knowledge-transfer/journeys/policyMixInSupportOfKnowledgeTransfer>

OECD 2020 3, Corona-policytracker 2020 <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/> (hämtad 29.1.2021)

Tidningsartiklar, myndighetsinformation och övrigt:

BBC, Savage Maddy, ”Did Sweden's coronavirus strategy succeed or fail?”, publicerad 24.7.2020)
<https://www.bbc.com/news/world-europe-53498133>

Dagens nyheter, Sjökvist Aud, ”Svensk krishantering präglas av senfärdighet”, publicerad 11.3.20).
<https://www.dn.se/debatt/svensk-krishantering-praglas-av-senfardighet/>

Europeiska kommissionen, Strategi för vaccin mot coronaviruset, hämtad 1.2.2021

https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/coronavirus-vaccines-strategy_sv

Globalis, folktäthet 2020 <https://www.globalis.se/Statistik/Befolkningstaethet> (hämtad 21.2.2021)

HBL, Forss Henri, Coronakrisen visar på bristerna i beredskapslagen – ”Den kommer garanterat att ses över”, publicerad 3.4.2020 (hämtad 10.3.2021) <https://www.hbl.fi/artikel/coronakrisen-visar-pa-bristerna-i-beredskapslagen-den-kommer-garanterat-att-ses-over/>

Krisberedskapen i grundlagen, översyn och internationell utblick, Expertgruppsrapport SOU 2008:61, Stockholm

<https://www.regeringen.se/49bb8d/contentassets/0d28b02e5ee046a8b4549ac4eb9874af/krisberedskapen-i-grundlagen-sou-200861>

Krisinformation, Så fungerar krishanteringen av coronaviruset i Sverige)

<https://www.krisinformation.se/detta-kan-handa/handelser-och-storningar/20192/myndigheterna-om-det-nya-coronaviruset/sa-gar-krishanteringen-till> (hämtad 28.12.20)

Expressen, Marteus Ann-Charlotte, ”Smittskyddslagen bär också en vinröd tröja, publicerad 10 jun 2020 (hämtad 10.3.21) <https://www.expressen.se/ledare/ann-charlotte-marteus/smittskyddslagen-bar-ocksa-en-vinrod-troja/>

Norska regeringens hemsida, Beredskapsplan for smitteverntiltak under covid-19-pandemien <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/beredskapsplan-for-smitteverntiltak-under-covid-19-pandemien/id2791719/> (hämtad 12.1.21)

Norska regeringens hemsida, Langsiktig strategi for håndteringen av covid-19-pandemien <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/langsiktig-strategi-for-handteringen-av-covid-19-pandemien/id2791715/> (hämtad 12.1.21)

Nordiskt samarbete, Norden ska samarbeta kring forskning om pandemier, publicerad 14.04.20 (hämtad 5.1.21) <https://www.norden.org/sv/nyhed/norden-ska-samarbeta-kring-forskning-om-pandemier>

Regeringskansliets hemsida, ”Förslag på tillfällig pandemilag för covid-19 skickas till lagrådet”, publicerad 28.12.20 (hämtad 2.3.21) <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/12/forslag-pa-tillfallig-pandemilag-for-covid-19-skickas-till-lagradet/>

Regjeringen.no, ”Tidslinje: myndighetenes håndtering av koronasituasjonen”, hämtad 13.3.2021). <https://www.regjeringen.no/no/tema/Koronasituasjonen/tidslinje-koronaviruset/id2692402/>

Social- och hälsovårdsministeriet, Beredskap inför det nya coronaviruset <https://stm.fi/sv/coronavirus-beredskap> (hämtad 24.1.21)

Socialutskottets betänkande 2019/20:SoU20 Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19 <https://data.riksdagen.se/fil/6B5EBB94-E0BC-4A5E-8DEE-60ADA9C27F2E>

Statsrådet, gällande begränsningar (hämtad 20.12.20) <https://valtioneuvosto.fi/sv/information-om-coronaviruset/gallande-begransningar>

Strang Johan (2020), ”Why do the Nordic countries react differently to the covid-19 crisis?”, Nordics.info

Svenskt kvalitetsindex, ”Nordiska skillnader kring invånarnas uppfattning om samhällets coronahantering – danskarna hittills nöjdest”, (publicerad 8.4.20 och hämtad 15.3.21)

<https://kvalitetsindex.mynewsdesk.com/pressreleases/nordiska-skillnader-kring-invaanarnas-uppfattning-om-hur-coronapandemin-hanteras-av-samhaellet-danskarna-hittills-noejdast-2989419>

SvJT, Hirschfeldt Johan, Svensk krishantering i fredstid - de konstitutionella aspekterna och en framåtblick). <https://svjt.se/svjt/2020/1170>

Worldometer, Tabell 1 Covid-statistik (hämtad 22.11.20)
<https://www.worldometers.info/coronavirus/>

WHO 2020, "Coronavirus" https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1 (hämtad 21.11.20)

Yle, von Kraemer Maria "Svenskarnas förtroende för myndigheternas sätt att hantera coronakrisen rasar", (publicerad 23.6.2020) <https://svenska.yle.fi/artikel/2020/06/23/svenskarnas-fortroende-for-myndigheternas-satt-att-hantera-coronakrisen-rasar>

Åbo underrättelser, "Finländarna ger regeringens coronahantering gott betyg — sämre för sysselsättningspolitiken" publicerad 20.7.20 (hämtad 10.3.2021)
<https://abounderrattelser.fi/finlandarna-ger-regeringens-coronahantering-gott-betyg-samre-for-sysselsattningspolitiken/>